



21.7.2023

OKV/2766/70/2020

OKV/2104/70/2021

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

OKV/2766/70/2020-OKV-3

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön menettely lainvalmistelussa ja eduskunnan vastauksen esittelyssä

1 ALOITTEET

1.1 Kuuleminen lainvalmistelussa

Valtioneuvosto antoi 8.12.2020 eduskunnalle hallituksen esityksen 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](#)). Esityksessä ei ollut laillisuusvalvonnan kannalta sellaista huomautettavaa, joka olisi ollut esteenä esityksen antamiselle eduskunnan käsiteltäväksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa arvioitiin, että Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin alueella tehty sopimus terveyspalvelujen ulkoistamisesta tulisi suurella todennäköisyydellä mitätöitymään ehdotettavien säännösten nojalla. Esityksestä ei kuitenkaan käynyt ilmi, miten sopimuspuolia oli valmistelussa tästä asiasta kuultu tai esityksen vaikutuksia sopimukseen muuten selvitetty yhteistyössä sopimuspuolten kanssa. Otin tämän vuoksi asian omasta aloitteestani tarkemmin tutkittavaksi ja pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä toimittamaan selvityksen seuraavista seikoista:

1. Miten sopimuksen sisällöstä on hankittu tietoja hallituksen esityksen valmistelun aikana?
2. Millaisessa menettelyssä esityksen vaikutukset sopimukseen on arvioitu?
3. Millaiset mahdollisuudet sopimuspuolilla on ollut vaikuttaa asian arviointiin hallituksen esityksessä?

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

1.2 Eduskunnan vastauksen esittely

Eduskunta päätti 23.6.2021 hyväksyä edellä mainitussa hallituksen esityksessä tarkoitetun ilmoituksen, esitykseen sisältyneet 50 lakiehdotusta ja kaksi uutta samaa asiaa koskevaa lakiehdotusta. Sosiaali- ja terveysministeriöstä esiteltiin 29.6.2021 valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen ([EV 111/2021 vp](#)). Tasavallan presidentti päätti valtioneuvoston esityksestä vahvistaa eduskunnan vastaukseen sisältyvät lait, määrätä niiden voimaantulosta siltä osin kuin eduskunta ei ollut siitä päättänyt ja antaa lakien vahvistamisen johdosta Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen.

Tasavallan presidentin päätöksen jälkeen havaittiin, että yhdessä vahvistetussa laissa oli virhe. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lain voimaannpanosta annetun lain (616/2021) 69 §:ssä oli viittaus väärään pykälään. Virheellinen viittaus olisi johtanut muun muassa neljän lain kumoamiseen 1.7.2021, vaikka lait oli tarkoitus kumota vasta 1.1.2023. Eduskunnan puhemies toimitti 2.7.2021 sosiaali- ja terveysministeriölle oikaisukirjelmän eduskunnan vastauksessa olleesta virheestä. Ministeriö julkaisi samana päivänä Suomen säädöskokoelmassa suomenkielisen ja ruotsinkielisen lain oikaisun, jolla virhe korjattiin (ensimmäinen oikaisu). Lisäksi säädöskokoelmassa julkaistiin 13.8.2021 saman lain toinen oikaisu, jolla korjattiin suomenkielisen ja ruotsinkielisen lain 1 §:n 2 momentissa ollut virhe hyvinvointialueesta annetun lain yhden luvun soveltamisen alkamisajankohdassa (toinen oikaisu). Lisäksi 13.8.2021 julkaistiin oikaisu, jolla poistettiin hyvinvointialueesta annetun ruotsinkielisen lain 30 §:n 2 momentista ylimääräinen virke (kolmas oikaisu). Kahdessa ensimmäisessä oikaistussa tapauksessa virheet eduskunnan hyväksymissä laeissa olivat alun perin olleet jo hallituksen esityksessä ([HE 241/2020 vp](#) s. 1 312 ja 1 340 sekä [RP 241/2020 rd](#) s. 1 206 ja 1 230).

Tasavallan presidentin päätöksen jälkeen havaittiin edellä selostetun lisäksi, että valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille esitelty Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukainen ilmoitus poikkesi eduskunnalle esitetystä ja eduskunnan sen perusteella hyväksymästä ilmoituksesta. Sosiaali- ja terveysministeriö korjasi virheen esittelemällä 15.7.2021 valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille ilmoituksen antamista koskevan päätöksen uudelleen oikeassa muodossa.

Päätin omasta aloitteestani tutkia edellä selostettuihin virheisiin johtaneen menettelyn. Pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä toimittamaan asiasta selvityksen, jossa sen tuli kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin:

1. Miten ministeriössä järjestettiin hallituksen esityksen valmistelu ja esityksen oikean sisällön varmistaminen?

2. Miten ministeriössä järjestettiin yhteydenpito eduskunnan kanssa sekä eduskunnan työn seuranta ja tuki hallituksen esityksen käsittelyn aikana?
3. Miten ministeriössä valmisteltiin lakien vahvistamista ja niiden voimaantulon määräämistä koskevien päätösten esittelyasiakirjat?
4. Miten ministeriössä valmisteltiin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamista koskevan päätöksen esittelyasiakirjat?
5. Millä perusteilla tehtiin toinen ja kolmas oikaisu vahvistettuihin lakeihin?

2 SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö on toimittanut 25.1.2021 ja 11.10.2021 päivätyt selvitykset. Valtiovarainministeriö on sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä toimittanut 13.10.2021 päivätyn selvityksen.

3 SÄÄNNÖKSET

Eduskunta on ylin valtioelin, joka käyttää lainsäädäntövaltaa. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Jokaisella on oikeus saada 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. Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle (perustuslaki 3, 21 ja 106 §).

Kansanvaltaisuuden periaatteen mukaisesti valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti (perustuslaki 2 ja 14 §, hallintolaki 6 §).

Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu. Jokainen ministeriö käsittelee toimialansa lainvalmisteluasiat sekä valtiosopimukset tai muut kansainväliset velvoitteet. Kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia lainvalmistelun laadusta ministeriössä (perustuslaki 67 ja 68 §, laki valtioneuvostosta 8 §, valtioneuvoston ohjesääntö 10, 11 ja 45 §).

Eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asian käsittelyssä tarvitsemansa tiedot (perustuslaki 47 §).

Suomen ulkopoliitikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta, jos ne sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen (perustuslaki 93 ja 94 §).

Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään (perustuslaki 118 §).

Suomen säädöskokoelmassa voidaan julkaista oikaisu, jos siinä julkaistussa asiakirjassa tai asiakirjan yhteyteen tehdyssä merkinnässä on ilmeinen kirjoitusvirhe tai kirjoitusvirheeseen verrattava selvä virhe (laki Suomen säädöskokoelmasta 17 a §).

4 OHJEET

Jos Suomen on tarpeen tehdä valtiosopimukseen liittyvä ilmoitus, ilmoituksesta päättää tasavallan presidentti. Lainsäädännön alaan kuuluvalla ilmoituksella on ennen presidentin päätöstä hankittava eduskunnan suostumus. Kun eduskunnan vastaus esitellään presidentille, ilmoitus on sisällytettävä päätösesitykseen ([Valtiosopimusopas](#) s. 62 ja 99-100 sekä liite 14; ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/20217, käytössä 29.9.2017-29.6.2021).

5 RATKAISU

5.1 Arviointi

5.1.1 Kuuleminen lainvalmistelussa

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että kuntien ja yksityisten palveluntuottajien sopimukset sosiaali- ja terveystalve-luista siirtyisivät kunnilta uusille hyvinvointialueille. Kuntien tekemät sopimukset tai niiden ehdot muuttuisivat mitättömiksi, jos palvelujen järjestämisestä tai hankkimisesta olisi sovittu toisin kuin siitä ehdotettiin laissa säädettäväksi (lakiehdotus 6, 29 §). Esityksen perusteluissa mainittiin useita kertoja, että valmistelussa tehdyn arvion mukaan Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiriin ja Meri-Lapin kuntien tekemä sopimus terveystalve-lujen ulkoistamisesta tulisi ehdotettavien säännös-ten nojalla suurella todennäköisyydellä mitätöitymään ([HE 241/2020 vp](#) s. 310-311, 366, 371, 904, 1185). Sopimuksella Kemin, Tornion, Keminmaan ja Simon perusterveydenhuolto ja Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiriin järjestämä erikoissairaanhoito oli ulkoistettu kuntien ja yksityisen pal-

veluntuottajan Mehiläinen Oyj:n yhteisyritykselle Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:lle. Arvio sopimuksen mitättömyydestä oli aikaisemmin esitetty jo [hallituksen esityksen luonnoksessa](#), josta pyydettiin lausuntoja Lausuntopalvelu.fi -verkkopalvelussa.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan ministeriössä seurattiin Länsi-Pohjan ulkoistamissopimuksen syntyä alusta lukien ja sopimusteksti oli lainvalmistelijoiden käytössä. Sopimuksen mukaista toimintaa myös seurattiin ja arvioitiin. Arvioinnissa kiinnitettiin erityistä huomiota kuntalaissa säädetyn järjestämisvastuun toteutumiseen ja järjestäjän oman palvelutuoannon riittävyyteen, jota eduskunnan perustuslakivaliokunta oli edellyttänyt lausunnoissaan aikaisemmasta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusehdotuksesta. Sopimuksesta ei tehty erillistä kokoavaa kirjallista arviota. Sopimuksen mitättömyyttä koskeva arviointi kirjattiin hallituksen esitykseen sekä lausuntovaiheessa että eduskunnalle annettaessa, koska ministeriö piti tarpeellisena esittää konkreettisia esimerkkejä ehdotetun säännöksen vaikutuksista. Länsi-Pohjan sopimus esimerkkinä avasi säännöksen tulkintaa.

Hallituksen esityksen valmistelussa ei sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kuultu Länsi-Pohjan sopimuksen osapuolia ennen lausuntokierrosta. Jos Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:tä olisi kuultu, vastaava menettely olisi pitänyt ulottaa muihinkin laajoihin kokonaisulkoistuksiin. Kaikkia mitättömyyttä koskevan säännöksen soveltamisalaan kuuluvia sopimuksia ei kuitenkaan varmuudella tiedetty. Sen vuoksi päädyttiin kartoittamaan sääntelyn vaikutuksia lausuntokierroksen yhteydessä nimenomaisilla kysymyksillä. Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiriä ja alueen kuntia kuultiin lausuntovaiheessa lähettämällä lausuntopyyntö. Nämä tahot lausuivat, joskin suppeasti, ehdotuksen vaikutuksista yhteisyritykseen. Lausuntopyyntö lähetettiin myös Hyvinvointiala HALI ry:lle, joka edustaa yksityisiä terveystalusten tuottajia. Yksityisille palveluntuottajille ja yhteisyrityksille annettiin mahdollisuus antaa oma lausunto julkaistun lausuntopyynnön perusteella, koska lausuntojen antamista ei rajoitettu. Ministeriön jälkikäteen esittämän arvion mukaan lausuntopyyntö olisi ehkä ollut syytä lähettää Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:lle, koska se mainittiin hallituksen esityksen luonnoksessa ja koska säännösehdoilla oli vaikutusta sen toimintaan.

Hallituksen esityksestä saatujen lausuntojen perusteella ei sosiaali- ja terveysministeriön mukaan saatu riittävästi tietoja sopimusten mitättömyyttä koskevan ehdotuksen vaikutuksista. Ministeriö pyysi sen vuoksi vielä erikseen sairaanhoitopiireiltä ja kunnilta ostopalvelusopimuksia ja tietoja palvelujen ulkoistamisesta. Länsi-Pohjan osalta ei tässä yhteydessä saatu lisätietoja. Ministeriön ja Hyvinvointiala HALI ry:n edustajat keskustelivat lausuntokierroksen jälkeen kolme kertaa ennen hallituksen esityksen antamista ja sen jälkeen vielä neljännen kerran esitykseen tehdyistä muutoksista. Keskusteluissa käsiteltiin mitättömyyttä koskevaa sääntelyä yleisellä tasolla, ei erikseen Länsi-Pohjan alueen sopimusta. Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiriin, alueen kuntien, Mehiläinen Oyj:n tai Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:n kanssa ei järjestetty keskusteluja.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi yksityiskohtaisesti hallituksen esityksessä ehdotettua sopimusten mitättömyyttä koskevaa sääntelyä perustuslain 15 §:ssä turvatuksi omaisuuden suojaan ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Omaisuuden suoja turvaa sopimussuhteiden pysyvyyttä, joka kytkeytyy sopimuspuolten perusteltujen odotusten suojaan. Tähän kuuluu oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että lainsäädännöllä ei voida kohtuuttomasti heikentää sopimuspuolten oikeusasemaa. Valiokunta piti ehdotettua mitättömyyssääntelyä huomattavan syvälle käyvänä puuttumisena sopimussuhteiden pysyvyyteen ja perustuslain omaisuuden suojaan, minkä vuoksi sääntelyn hyväksyttävyydelle, oikeasuhtaisuudelle ja välttämättömyydelle asetettavat vaatimukset olivat erittäin korkeat. Sääntelylle oli lähtökohtaisesti perusoikeusjärjestelmän kannalta painavat perusteet yhdenvertaisten sosiaali- ja terveystalveluiden varmistamiseksi. Yksityisten sopijapuolten voitiin tässä sääntelyasetelmassa katsoa ollen tietoisia siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun aikana tehdyt ulkoistamissopimukset saattavat olla ristiriidassa uudistuksen kanssa. Kyseessä oli myös varsin säännelty toimiala. Aiemmin oli ollut mahdollista suoraan lain nojalla lakkauttaa voimassa oleva jätteenkuljetussopimus ja sairaankuljetussopimus edellyttäen, että siirtymäaika oli riittävän pitkä. Perustuslakivaliokunta piti siirtymäaikaa tässä tapauksessa kohtuullisena. Valiokunta totesi edelleen, että hallituksen esityksen mukaan sopimusten mitättömyys toteutettaisiin neuvotteluiden jälkeen hyvinvointialueen hallintopäätöksellä hallintolain mukaisessa menettelyssä, jossa on myös muutoksenhakumahdollisuus. Oikeusturvajärjestelyt olivat siten riittäviä. Perustuslakivaliokunta kuitenkin piti sääntämisenjärjestyskysymyksenä mitättömyyden edellytysten täsmentämistä ja kynnyksen korottamista sitomalla mitättömyys esimerkiksi siihen, että sopimus vaarantaa olennaisesti ja vakavasti perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen sosiaali- ja terveystalvelujen toteutumisen. Sääntelyä oli mahdollista valiokunnan mukaan täsmentää esimerkiksi esityksen perusteluissa annettujen soveltamistilanteita täsmentävien kuvausten perusteella (kpl 144). ([PeVL 17/2021 vp](#) kappaleet 132-144).

Eduskunnan sosiaali- ja terveystalveliokunta kuuli hallituksen esitystä käsitellessään muun muassa Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:tä ja Mehiläinen Oyj:tä. Valiokunnan mietinnössä käsiteltiin asiantuntijakuulemisissa esiin tullutta kysymystä siitä, onko ulkoistamissopimusten mitättömyyttä koskevassa säännöksessä kyse *lex in casu* -tapauksesta siten, että säännös koskisi vain Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin toimintojen ulkoistusta. Valiokunta yhtyi sosiaali- ja terveystalvelministeriön näkemykseen, jonka mukaan Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin ulkoistamissopimus tulisi säännöksen useammankin edellytyksen perusteella todennäköisesti mitättömäksi. Valiokunta kuitenkin huomautti, että mitättömyyssäännöksessä ei ollut kyse *lex in casu* -tapauksesta. Länsi-Pohjan sopimuksen lisäksi säännös voi koskea myös muita laajoja ostopalvelusopimuksia, joita on tehty laajoista toiminnoista tai siirtämällä tosiasiallisesti järjestämisvastuuta yksityiselle palveluntuottajalle ([StVM 16/20221](#) vp s. 5 ja 43).

Perustuslain mukaan osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja vaikuttaminen itseään koskevaan päätöksentekoon ovat perusoikeuksia, joiden toteutumisen edistäminen on julkisen vallan velvollisuutena. Hallintolaissa säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden, erityisesti tasapuolisen kohtelun, voidaan tulkita koskevan hallintoasioiden lisäksi myös menettelytapoja, joilla perustuslaissa turvattuja osallistumisoikeuksia toteutetaan. Osallistumisoikeuksien turvaamisesta ja edistämisestä lainvalmistelussa ei ole annettu sitovia oikeusohjeita. Lainvalmistelusta vastaavilla ministeriöillä on harkintavaltaa siinä, miten lausuntojen pyytäminen ja muu kuulemismenettely yksittäisessä lainvalmisteluhankkeessa toteutetaan. Harkintavallan piiriin kuuluu muun ohella se, mitä tahoja valmistelun aikana on tarpeen kuulla ja millaisia menettelytapoja kuulemisessa käytetään. Toisaalta ministeriön valmisteluvastuuseen kuuluu huolehtiminen siitä, että kuuleminen on osallistumisoikeuksien kannalta riittävää ja että menettelytavat ovat tasapuolisia. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että ministeriön vastuulla olevan valmistelun mahdollisia puutteita ei voida korvata sillä, että sidosryhmiä kuullaan eduskunnassa hallituksen esityksen käsittelyn aikana (esim. [PeVM 3/2016 vp](#) s. 2).

Oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston päätöksenteon laillisuutta ja tarkastaa tässä tehtävässään etukäteen hallituksen esitykset, joiden antamisesta eduskunnalle on tarkoitus päättää valtioneuvoston yleisistunnossa. Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien toteutumiseen esityksen valmistelussa. Valmistelua arvioidaan tällöin esitykseen liittyvien sidosryhmien kannalta kokonaisuutena, johon kuuluvat valmistelun eri vaiheiden toimenpiteet sidosryhmien kuulemiseksi sekä valmistelun avoimuus. Hallituksen esitysten tarkastuksessa kiinnitetään huomiota myös eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutumiseen. Esityksen vaikutusten kuvauksia arvioidaan tällöin ulkopuolisen lukijan silmin ja yleistiedon varassa, sillä laillisuusvalvonnassa ei ole mahdollista tarkemmin perehtyä esitysten aihepiiriin. Vastuu hallituksen esityksissä annettavien tietojen sisällöstä ja riittävydestä eduskunnan tietojensaannin kannalta kuuluu valmistelusta vastaavalle ministeriölle.

Lakiin sisältyviä oikeussääntöjä sovelletaan yleisesti kaikkiin laissa säädettäviin tapauksiin, ellei laissa nimenomaan säädetä sen koskevan vain laissa nimettyä tahoa. Tämän vuoksi on poikkeuksellista, että soveltamisalaltaan yleiseksi tarkoitettun lakiehdotuksen perusteluissa otetaan varsin selkeästi kantaa sääntelyn soveltamiseen yhden nimetyn tahon osalta. Tässä tapauksessa perusteluissa arvioitiin Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin alueella tehdyn sopimuksen todennäköisesti mitätöityvän sopimusten mitättömyyttä koskevan sääntelyn perusteella. Tällaista menettelyä puoltavina seikkoina voidaan pitää eduskunnan tiedonsaannista huolehtimista ja lakiehdotuksen arvioitujen vaikutusten selventämistä. Menettely on toisaalta ongelmallista sen vuoksi, että se voidaan ymmärtää pyrkimyksenä vaikuttaa sopimuksen osapuoleksi tulevan hyvinvointialueen harkintaan lain soveltamisessa tai tuomioistuimen ratkaisuun sopimusta koskevan riita-asian käsittelyssä.

Perustuslain 3 §:n mukaan valtiolliset tehtävät jaetaan lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan. Perustuslain säännökset perustuvat perinteiseen käsitykseen vallan kolmijakoista. Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perustuslain 21 §:n säännöksiin oikeusturvasta ja oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Merkityksellisiä ovat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen määräykset jokaisen oikeudesta oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin lailla perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa ([PeVL 35/2005 vp](#) s. 2). Valtiollisia perustehtäviä ei tosin pyritä perustuslaissa täydellisesti ja puhtaassa muodossa erottamaan toisistaan ja osoittamaan niitä eri valtielimille ([HE 1/1998 vp](#) s. 75). Valtiollisten tehtävien vallanjako tarkoittaa, että lainsäädäntövaltaa käytettäessä annetaan pääsääntöisesti yleisesti sovellettavia oikeussääntöjä (oikeuskirjallisuudesta esim. Antero Jyräki, Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä; 2003 s. 291-292 sekä Kaarlo Tuori, Vallanjako – vaiettu oppi; Lakimies 7-8/2005 s. 1 025-1 049).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä lähtökohtana on pidetty sitä, että yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on syytä pyrkiä välttämään ([PeVL 41/2017 vp](#) s. 3, [PeVL 19/2008 vp](#) s.5). Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkin tulkinnut perustuslain 3 §:n säännöksiä niin, että niistä johtuisi ehdotonta estettä yksittäistapauksellisten lakien säätämiseksi varsinkaan tietyissä erityislaatuissa ja poikkeuksellisissa tilanteissa ([PeVL 19/2008 vp](#) Jokelan koulukeskuksen tapahtumien tutkinnasta; [HE 51/2008 vp](#)). Tätä tulkintaa puoltaa perustuslain 2 §:ssä korostettu eduskunnan asema ylimpänä valtioneuvonä. Lainsäädäntövallan käyttöä yksittäisen asian ratkaisemiseksi voidaan kuitenkin oikeutetusti pitää arvostelulle alttiina. Perusoikeuksien suojasta ja oikeusturvasta johtuvat vaatimukset on tällöin jo perustuslain 2 §:ssä säädetyn oikeusvaltioperiaatteen edellyttämällä tavalla otettava huomioon ([PeVL 41/2017 vp](#) s. 5-6). Ymmärrän perustuslakivaliokunnan käytännön niin, että valmisteltaessa yksittäisen asian ratkaisemista lailla (lex in casu) on asianmukaisen sääntelytavan lisäksi otettava huomioon perusoikeudet kokonaisuutena ja niiden tasapainoinen toteutuminen eri osapuolten kannalta sekä siten myös vaikuttamismahdollisuuksien, hyvän hallinnon ja oikeusturvan keskeisten osien toteutuminen. Tätä korostaa lainvalmistelun osalta vielä sekin, että perustuslain 106 §:n mukaan vain perustuslain kanssa ilmeisen ristiriitaisen säännöksen osalta voidaan tuomioistuimessa antaa etusija perustuslain säännökselle tavalliseen lakiin nähden. Kuuleminen ja mahdollisuus vaikuttaa ovat paitsi kansanvaltaan kuuluvia osallistumisoikeuksia myös perustuslain 21 §:ssä säädettyjä hyvän hallinnon ja oikeusturva keskeisiä takeita, jotka velvoittavat kaikessa julkisen vallan käytössä lainvalmistelu ja lain säätäminen mukaan lukien.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei arvioinut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevaa hallituksen esitystä perustuslain mukaisen valtiollisten tehtävien jaon tai lex in casu -sääntelyn näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella kuitenkin näyttää siltä, että valiokunta piti sopimuksen mitättömyyttä koskevia säännöksiä soveltamisalaltaan yleisinä ja

tarkisti, että mitättömyyden toteava viranomaismenettely on hyvän hallinnon ja oikeusturvavaatimusten mukainen. Perustuslakivaliokunta piti lisäksi esityksen perusteluissa esitettyjä, sääntelyn soveltamista koskevia kuvauksia mahdollisena tapana huolehtia sääntelyn riittävästä täsmällisyydestä ja ymmärrettävyydestä. Länsi-Pohjan sopimuksen arviointi oli edellä selostetun mukaisesti nimenomaisesti esillä sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittelyssä ([StVM 16/20221 vp s. 5 ja 43](#)).

Edellä selostetun mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi kuntien tekemien sopimusten mitättömyyttä koskevan sääntelyn tarkoittavan huomattavan syvälleikävää puuttumista sopimussuhteiden pysyvyyteen ja perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan ([PeVL 17/2021 vp](#) kappale 134). Yksittäisen sopimuksen mitättömyyden arviointi sääntelyn perusteluissa on näin ollen selvästi merkityksellistä myös sopimuspuolten kannalta. Tämän vuoksi kaikkien tämän sopimuksen sopimuspuolten kuulemista hallituksen esityksen valmistelussa voidaan pitää asianmukaisena perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien toteuttamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö lähetti hallituksen esitystä koskevan lausuntopyynnön Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirille ja alueen kunnille sekä pyysi lausuntokierroksen jälkeen vielä sairaanhoitopiireiltä ja kunnilta lisätietoja palvelujen ulkoistamista koskevista sopimuksista. Mehiläinen Oyj:llä ja Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:llä oli mahdollisuus lausua esityksestä ministeriön julkaiseman lausuntopyynnön perusteella, mutta kumpikaan ei antanut lausuntoa. Osallistumisoikeuksien tasapuolisen toteutumisen, menettelyn puolueettomuuden ja muiden hyvän hallinnon takeiden sekä oikeusturvan vaatimusten näkökulmasta parempi toimintatapa olisi ollut varmistaa ministeriön harkitsemalla tavalla, että hallituksen esityksessä nimettävät sopimuspuolet tiesivät lausuntopyynnön julkaisemisesta ja että niille varattaisiin mahdollisuus lausua itseään koskevasta asiasta. On syytä korostaa, että oikeus tulla kuulluksi on yksi kantavimpia hyvän hallinnon takeita ja olennainen osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Mitä enemmän hallituksen esityksessä käsitellään yksittäistä asiaa tai lähestytään yksittäistapauksellista lainsäädäntöä, sitä tärkeämmäksi lainvalmistelussa nousee yleisten osallistumisoikeuksien ohella asianosaisten kuulemisen ja oikeusturvan tarpeiden huomioon ottaminen.

5.1.2 Lainvalmistelun tekninen laatu

Kohdassa 1.2 todetun mukaisesti hallituksen esityksen yhdessä lakiehdotuksessa oli kaksi virhettä, jotka havaittiin vasta eduskunnan hyväksymisen ja lain vahvistamisen jälkeen. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lain voimaanpanosta annetun lain (616/2021) eli voimaannanolain 2 ja 69 §:ssä olleet virheet olivat syntyneet hallituksen esityksen valmistelussa. Virheitä ei havaittu myöskään esityksen eduskunnalle antamisen jälkeen.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan hallituksen esityksen valmisteluun osallistui useita ministeriöitä ja esityksen teknisestä koordinaatiosta vastasi sosiaali- ja terveysministeriö.

Valmistelussa käytettiin yhteisen sisäisen verkon työtilaa, johon kunkin valmistelussa mukana olevan ministeriön virkamiehet toimittivat omat osuutensa teksteistä. Hallituksen esitys koottiin näistä teksteistä. Esityksen laajuuden vuoksi sen valmistelu ja kokoaminen osissa oli välttämättöntä. Valmistelun aikataulu oli äärimmäisen tiukka varsinkin viimeisessä vaiheessa syksyllä 2020, kun esitys muokattiin lausuntopalautteen, lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon ja oikeuskanslerin ennakkotarkastuksen perusteella. Esityksen viimeistelyyn käytetyn työväen kannalta merkittävin oli kuitenkin valmistelun loppuvaiheessa tehty poliittinen päätös, jolla aikaisempi aluehallinnon yksikön nimi sote-maakunta muutettiin hyvinvointialueeksi. Termien muutokset oli tehtävä yksittäin sanajohdannaisten ja taivutusmuotojen vuoksi. Lisäksi työskentelyalustana toimivassa työtilassa ilmeni työtä vaikeuttavia teknisiä ongelmia. Näistä syistä keskeiset virkamiehet tekivät koko syksyn ylitöitä iltaisin ja viikonloppuisin. Ministeriön arvion mukaan keskeinen syy hallituksen esityksessä olleisiin virheisiin oli esityksen viimeistelyyn jäänyt äärimmäisen tiukka aikataulu.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana yhteydenpito eduskunnan valiokuntaneuvoksiin oli jatkuvaa. Esityksen oikeellisuutta ja mahdollisia virheitä pyrittiin ministeriöissä käymään läpi koko käsittelyn ajan. Juuri ennen sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön valmistumista mietintöön sisältyneet lakitekstit olivat ministeriöissä tarkastettavina.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta koskeva hallituksen esitys oli poikkeuksellisen laaja. Esitys sisälsi 50 lakiehdotusta ja suomenkielisessä versiossa oli kaikkiaan 1 669 sivua. Esityksessä ehdotettiin tavanomaisesta poikkeavaa, vaiheittaista ja monimutkaista lakien voimaantulon aikataulua. Voimaannpanolakiin sisältyivät säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja lukuisten siihen liittyvien lakien voimaantulosta ja soveltamisen alkamisesta. Hallituksen esityksessä ollut virhe voimaannpanolain 2 §:ssä olisi johtanut muutoshakua koskevien säännösten liian myöhäiseen voimaantuloon. Lain 69 §:ssä oli väärä numero viittauksessa toiseen pykälään. Virhe olisi johtanut neljän lain kumoamiseen aikaisemmin kuin oli tarkoitettu. Virheet olivat luonteeltaan teknisiä, mutta niiden seurauksena lakiehdotukset eivät vastanneet hallituksen esityksen perusteluita ja niiden vaikutukset olivat merkittäviä. Asiassa saadun selvityksen perusteella olleiden virheiden ei voida katsoneen johtuneen kenenkään lainvalmisteluun osallistuneen yksittäisen virkamiehen tai hallituksen esityksen esittelijän menettelystä.

Ministeriössä tulee lainvalmistelutyössä ja sen johtamisessa pyrkiä varmistamaan, että eduskunnalle annettavissa lakiehdotuksissa ei ole virheitä. Lainvalmistelu on kuitenkin inhimillistä toimintaa, jossa huolellisuudesta ja tarkkuudesta huolimatta voi kuitenkin tapahtua virheitä. Eri-tyisesti teknisluonteisten virheiden välttäminen edellyttää, että esitys ministeriössä riittävän kattavasti tarkastetaan ja tarvittaessa korjataan vielä viimeisessä valmisteluvaiheessa ennen sen antamista eduskunnalle. Jos lainvalmistelussa ei jää riittävästi aikaa tarkastukseen, virheiden

todennäköisyys kasvaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lainvalmistelun tiukkoihin aikatauluihin ja pitänyt niitä ongelmallisina lainvalmistelun laadun ja sen myötä eduskunnan työn kannalta (esim. [PeVM 8/2015 vp](#) s. 2-3).

Lainvalmistelutyön johtamisesta vastaa ministeriön virkamiesjohto osana vastuulleen kuuluvia johtamistehtäviä. Viime kädessä lainvalmistelun laadusta huolehtiminen kuuluu kansliapäällikölle. Lainvalmistelutyön johtamiseen kuuluu lainvalmisteluhankkeiden suunnittelu, organisointi, voimavaroista huolehtiminen ja virkamiesten työnjohto. Lainvalmistelutyön johtamiseen kuuluu näin ollen myös lainvalmisteluhankkeiden aikataulujen asettaminen, seuranta ja tarvittaessa muuttaminen. Siihen kuuluu myös yhteydenpito ministerin kanssa yksittäisten lainvalmisteluhankkeiden tilanteesta ja etenemisen edellytyksistä.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä on johtopäätöksenä, että jatkossa tulee huolehtia riittävästä ajasta lainvalmistelun työvaiheisiin. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta tavoite on erittäin perusteltu. Ministeriön tulee myös huolehtia, että lainvalmistelutyön johtamisessa turvataan riittävät voimavarat ja työvälineet hyvän lainvalmistelutavan ja virheettömyyden turvaamiseksi kunkin lainsäädäntöhankeeseen laajuuden ja laadun vaatimalla tavalla. Ministeriön tulee myös osana lainvalmistelun johtamista huolehtia sisäisestä laadunvarmistuksesta osana valmistelua ja esittelymenettelyä. Varsinkin suhteellisen nopealla aikataululla tehtävissä laajoissa uudistushankkeissa tämä yleensä vaatii erityisiä toimia.

5.1.3 Laeissa olleiden virheiden korjaaminen

Olen arvioinut kantelujen perusteella antamissani ratkaisuisa kohdassa 1.2 mainittua ensimmäistä oikaisua, joka julkaistiin 2.7.2021 Suomen säädöskokoelmassa. Oikaisulla korjattu virhe oli sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lain voimaantulon annettussa laissa (616/2021). Ratkaisuisani katsoin, että virheen korjaamisessa ei ollut laillisuusvalvonnan näkökulmasta huomautettavaa (OKV/1916/10/2021, [OKV/2003/10/2021](#) ja OKV/2283/10/2021). Ratkaisuisani myös ilmoitin pyytäväni sosiaali- ja terveysministeriöltä selvityksen menettelystä, joka johti vahvistetussa laissa havaittuun virheeseen.

Edellä kohdassa 1.2 todettu toinen oikaisu tehtiin myös edellä mainittuun voimaantulolakiin. Toisella oikaisulla 13.8.2021 poistettiin lain 1 §:n 2 momentin ensimmäisestä virkkeestä virheellinen ilmaisu ”ja 16” suomenkielisestä ja ruotsinkielisestä laista. Virheellisen ilmaisun jääminen lakiin olisi johtanut siihen, että hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) muutoksenhakua koskevaa 16 lukua olisi sovellettu vasta 1.3.2022 alkaen eikä lain voimaantulosta 1.7.2021 alkaen. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta koskevan lainsäädäntökokonaisuuden ja esimerkiksi voimaantulolain 67 §:n

perusteella oli ilmeistä, että hyvinvointialueesta annetun lain 16 luvun oli tarkoitus olla voimassa heti lain voimaantulosta alkaen.

Kohdassa 1.2 mainittu kolmas oikaisu 13.8.2021 koski hyvinvointialueesta annetun ruotsinkielisen lain 30 §:n 2 momentin korjausta. Momentista poistettiin ylimääräinen virke. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan lain 30 §:ään oli tehty eduskunnan käsittelyssä muutoksia, jotka olivat erehdyksessä jääneet pois ruotsinkielisestä laista.

Sosiaali- ja terveysministeriö on selvityksessään kertonut, että sen tietojen mukaan toisesta ja kolmannesta oikaisusta sovittiin eduskunnan kanssa. Valtiovarainministeriö teki selvityksensä mukaan oikaisut sen perusteella, että laeissa havaittujen virheiden arvioitiin olevan Suomen säädöskokoelmasta annetun lain 17 a §:ssä tarkoitettuja ilmeisiä kirjoitusvirheitä tai kirjoitusvirheeseen verrattavia selviä virheitä, jotka voitiin korjata julkaisemalla lainkohdan mukainen oikaisu. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta valtiovarainministeriön arviointiin ja toimenpiteisiin ei ole huomautettavaa.

5.1.4 Valtiosopimusta koskevan ilmoituksen esittely

Suomi on ratifioinut Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991), jossa määritellään paikallisen itsehallinnon keskeiset ominaispiirteet. Peruskirjaan sitoutunut valtio voi valintansa mukaan jäädä ulkopuolelle tietyistä sopimuksen määräyksistä. Kohdassa 2.1 mainittu peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukainen ilmoitus koski peruskirjan soveltamista Suomen hallintoviranomaisiin. Ilmoituksen mukaan peruskirjaa sovelletaan Manner-Suomessa ja Ahvenanmaalla kuntiin ja ilmoituksessa määritellyin osin Manner-Suomessa hyvinvointialueisiin.

Valtiosopimuksessa voidaan edellyttää valtiolta ilmoituksia joistakin sopimuksessa määritellyistä asioista. Ilmoitukset voivat koskea esimerkiksi sopimuksen määräyksiä, joihin sitoutuminen on sopimusvaltioille valinnanvaraista. Ilmoitusten antaminen kuuluu perustuslain mukaan tasavallan presidentin toimivaltaan. Lainsäädännön alaan kuuluvan ilmoituksen antaminen edellyttää kuitenkin, että eduskunta on hyväksynyt ilmoituksen. Valtiosopimusasioiden esittelyä koskeissa ohjeissa olevien esittelylistojen mallien mukaan ilmoituksen antaminen esitellään presidentille niin, että esittelylistassa on ilmoituksen teksti ja esitys ilmoituksen antamisesta koskevasta päätöksestä ([Valtiosopimusopas](#) s. 99-100 sekä liite 14; ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/20217, käytössä 29.9.2017-29.6.2021).

Tässä tapauksessa ilmoituksen hyväksymistä esitettiin eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ([HE 241/2020 vp](#) erityisesti s. 1 195). Hallituksen esitykseen annetun vastauksen mukaan eduskunta oli hyväksynyt annet-

tavaksi hallituksen esityksessä tarkoitetun ilmoituksen. Eduskunnan käytännön mukaisesti vastaus sisälsi vain viittauksen hallituksen esitykseen, ei ilmoituksen sisältöä ([EV 111/2021 vp](#) s. 3). Kun eduskunnan vastaus oli esitelty tasavallan presidentille ja presidentti oli tehnyt päätöksen ilmoituksen antamisesta, ulkoministeriössä ryhdyttiin valmistelemaan ilmoituksen toimittamista peruskirjan tallettajana toimivalle Euroopan neuvoston pääsihteerille. Ulkoministeriössä havaittiin tällöin, että presidentille esitelty ilmoituksen teksti ei vastannut eduskunnalle esitettyä ilmoitusta. Sosiaali- ja terveysministeriölle antamassani kannanotossa katsoin esittelyssä olleen tekstin eroavan niin olennaisesti eduskunnan hyväksymästä ilmoituksesta, että esittelyssä tapahtunut virhe oli korjattava esittelemällä ilmoitus uudelleen oikeassa muodossa.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan eduskunnan vastauksen esittely valmisteltiin hyvin kiireisessä aikataulussa. Eduskunnan vastaus saapui ministeriön käyttöön 23.6.2021 kello 15 ja vastaus oli esiteltävä 29.6.2021 valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä, koska osa vastaukseen sisältyvistä eduskunnan hyväksymistä laeista oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2021. Selvityksessä todettiin valtiovarainministeriön vastanneen peruskirjassa tarkoitettua ilmoitusta koskevan asian valmistelusta hallituksen esitykseen. Kun ilmoitus oli tarkoitus esitellä tasavallan presidentille, valtiovarainministeriön asianomainen virkamies oli lomalla. Tämän vuoksi asian esittelijänä toiminut sosiaali- ja terveysministeriön virkamies valmisteli esittelylistan myös tältä osin.

Eduskunnan vastaus sisälsi peruskirjaa koskevan ilmoituksen hyväksymisen lisäksi 52 lakia ja vastauksen suomenkielisessä versiossa oli yhteensä 291 sivua. Eduskunnan vastaus oli siten esittelyasiana poikkeuksellisen laaja kokonaisuus, johon kuului peruskirjaa koskevan ilmoituksen lisäksi kaikkien mainittujen lakien vahvistaminen. Esittelijä vastaa päätöksen asianmukaisesta esittelystä kaikilta osin riippumatta siitä, onko hän itse valmistellut esittelylistan ja sen liitteinä olevat asiakirjat. Tässä tapauksessa valtiosopimusta koskeva ilmoitus esiteltiin tasavallan presidentille eduskunnan hyväksymästä ilmoituksesta poikkeavassa muodossa, eikä ilmoitusta sellaisenaan voitu toimittaa sopimuksen tallettajalle. Vaikka virhe saatiin korjattua esittelemällä asia uudelleen oikeassa muodossa, esittelyssä tapahtunutta virhettä ei voida pitää vähäisenä.

5.2 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon edellä kohdassa 5.1.1 esittämäni näkökohdat hallituksen esityksessä nimenomaisesti mainittujen tahojen kuulemisesta lainvalmistelussa ja yksittäistapauksellisesta lainsäädännöstä. Saatan myös ministeriön tietoon kohdassa 5.1.3. esittämäni näkökohdat lainvalmistelutyön johtamisesta.

Kiinnitän kohdassa 5.1.4 tarkoitetun valtiosopimusasian esittelijänä toimineen virkamiehen huomiota esittelylistojen laatimisessa ja tarkastamisessa vaadittavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen. Pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä saattamaan päätökseni asian esittelijän tietoon.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos, osastopäällikkö

Maija Salo

TIEDOKSI
Valtiovarainministeriö