Juha Lavapuro 17.11.2015

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 111/2015 vp eduskunnalle laiksi eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä kirjallisena lausuntona hallituksen esityksestä HE 111/2015 vp esitän kunnioittaen seuraavan:

Tausta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kunta- ja palvelurakenneuudistukseen perustuvien sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteiden soveltamisesta vuoden 2018 loppuun saakka. Esityksen taustalla oleva kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettu laki (ns. puitelaki) oli alun perin voimassa vuoden 2012 loppuun. Laki säädettiin perustuslain myötävaikutuksella (PeVL 37/2006 vp).

Puitelain sisältämien sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteiden voimaantuloa jatkettiin ensimmäisen kerran toukokuussa 2011 voimaantulleella lailla (384/2011) siten, että kyseiset velvoitteet olivat voimassa vuoden 2014 loppuun. Toisen kerran voimassaoloa jatkettiin 1 päivänä heinäkuuta 2014 voimaan tulleella lailla (490/2014), jonka perusteella velvoitteet ovat voimassa vuoden 2016 loppuun saakka. Nyt esillä oleva ehdotus merkitsee siten, että alun perin kohtuullisen lyhyen määräajan voimassaolevaksi tarkoitettujen kunta ja palvelurakenneuudistukseen perustuvien sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteiden voimassaoloaikaa jatkettaisiin kolmannen kerran.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on varmistaa perustettujen yhteistoiminta-alueiden toiminnan jatkuminen sote-uudistuksen toteuttamiseen saakka. Kuten esityksessä todetaan, jos velvoitteiden voimassaoloa ei jatkettaisi, sosiaali- ja terveyspalvelut pitäisi organisoida yhteistyön purkavissa kunnissa uudella tavalla ensin vuoden 2017 alusta lukien ja uudelleen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu-

rakenneuudistuksen toimeenpanovaiheessa. Tällöin myös sellaiset kunnat, jotka eivät ole viime vuosina vastanneet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, voisivat joutua hyvin lyhytaikaisesti ja ilmeisesti myös varsin nopealla aikataululla järjestämisvastuuseen sosiaali- ja terveyspalveluista.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluistakin ilmenee, kyse ei ole kunnille säädettävistä uusista yhteistoimintavelvoitteista tai yhteistoimintavelvoitteiden aineellisesta laajentamisesta, vaan olemassa olevien velvoitteiden voimassaolon jatkamisesta. Nämä velvoitteet perustuvat puolestaan alun perin perustuslakivaliokunnan myötä vaikutuksella säädettyyn lakiin (PeVL 37/2006 vp). Puitelaissa säädetyt yhteistoimintavelvoitteet eivät myöskään poikkea kuntien yhteistoimintavelvoitteita koskevasta perustuslakivaliokunnan käytännöstä, jossa on vakiintuneesti pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä, vaikka valiokunta onkin katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa. (ks. esim. PeVL 67/2014 vp). Kun asiaa koskeva valtiosääntödoktriini ei ole tämän jälkeen muuttunut, perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon sinänsä puuttuvan järjestelyn perustuslainmukaisuuteen ei ole mielestäni huomautettavaa.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluiden valossa keskeisenä ongelmana vaikutetaan pitävän sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueita koskevat velvoitteet kohtelevat kuntia tällä hetkellä eri tavoin riippuen siitä, ovatko kunnat aikanaan noudattaneet puitelakia vai eivät. Valtioneuvosto ei myöskään käyttänyt kesäkuuhun 2012 asti sille puitelain 5 b §:n mukaan kuulunutta toimivaltaa velvoittaa kuntia yhteistoimintaan, koska sote-uudistuksen oletettiin tulevan toteutuvan niin pian, ettei enää ollut tarkoituksenmukaista muodostaa välivaiheena uusia yhteistoiminta-alueita. Koska tähän säännökseen ei ehdoteta muutoksia, ei valtioneuvostolla tällä hetkellä ole toimivaltaa päättää uusista tässä puheena olevista velvoitteista.

Voimassaolevan ja nyt siis jatkettavaksi ehdotetun oikeustilan seurauksena puitelain mukaiset yhteistoimintavelvoitteet eivät kohtaa lain soveltamisalan piirissä olevia kuntia samalla tavoin. Säätämisjärjestysperustelujen mukaan näin syntyneen tilainteen ei ”voida katsoa olevan kuntien kannalta yhdenvertainen. Vaikka perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 § ei lähtökohtaisesti suojaa kuntien yhdenvertaisuutta, voidaan esityksen ajatella olevan tulkinnanvarainen siltä osin voi-

daanko tällaista väliaikaista sääntelyä kunnallinen itsehallinto huomioiden edelleen jatkaa, kun se rajoittaa päätösvaltaa joidenkin kuntien osalta."

On mielestäni heti aluksi torjuttava käsitys siitä, että kuntia voitaisiin pitää perustuslain 6 §:n yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen subjektina. Kunnat edustavat valtiosääntöoikeudelliselta kannalta julkista valtaa. (HE 309/1993 vp) Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate taas sisältyy perustuslain perusoikeuslukuun, jossa mainittujen perusoikeuksien keskeisenä lähtökohtana on vakiintuneesti ollut nimenomaan yksilön vapauspiirin suojaaminen julkisen vallan taholta tulevilta puuttumisilta. Ajatus siitä, että julkista valtaa voitaisiin suoraan kohdella PL 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen taikka muiden perusoikeuksien subjektina on tähän lähtökohtaan nähden yhteensopimaton. Samaan lopputulokseen päädytään tietenkin jo perustuslain 6 §:n sanamuodon perusteella. Sen mukaan *ihmiset* ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Hallituksen esitys ei siten voi olla perustuslain kannalta ongelmallinen sen vuoksi, että sen seurauksena kuntien erilaiseen kohteluun johtavien yhteistoimintavelvoitteiden määräaikaa jatketaan. Sen sijaan valtiosääntöoikeudellisesti on tarkasteltava tarkemmin sitä, miten sääntely vaikuttaa kunnan asukkaiden oikeudelliseen asemaan. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi tällöin olla merkitystä yhdessä perustuslain 9 §:ssä turvatun oikeuden valita asuinpaikkansa kanssa. Lisäksi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteella voi olla merkitystä, kun arvioidaan perustuslain 121 §:n 1 momentissa vahvistetun kunnan *asukkaiden* itsehallinnon toteutumista

Selvänä lähtökohtana näiltäkin osin mielestäni on, etteivät yhteistoimintavelvoitteista johtuvat alueelliset erot ole ainakaan mitenkään ilmeisesti perustuslain vastaisia. Esimerkiksi seutuyhteistyökokeilua koskevaa lakia käsitellessään (ks. PeVL 11/2002 vp) valiokunta kiinnitti kyllä nimenomaisesti huomiota siihen, että seutuyhteistyökokeiluun osallistuivat esityksen mukaan vain tietyt, lakiehdotuksessa yksiselitteisesti luetellut seudut ja niihin kuuluvat kunnat. Tällaista sääntelyä sääntelyä tuli valiokunnan mielestä arvioida perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta, koska se edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei valiokunnan mukaan tämän vuoksi voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena eri asemaan asettamiselle perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus (ks myös PeVL 59/2001 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta päätyi kuitenkin katsomaan, ettei perustuslain 6 § muodostunut esteeksi käsitellä lakiehdotusta tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunnan mukaan hallituksen esityksen tavoite saada kahdeksalla kokeiluseudulla kokemuksia kuntien vapaaehtoisesta seutuyhteistyöstä muodosti hyväksyttävän syyn erilaiselle kohtelulle. Tämän, lisäksi valiokunta viittasi aiempia kokeilulakeja koskevaan tulkintakäytäntöönsä, jossa se oli jo pitkään pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa ajallisesti rajattua kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. (ks. myös uudemman käytännön osalta PeVL 20/2012 vp).

Nyt käsillä oleva lakiehdotus ei ole luonteeltaan kokeilulaki, vaan alun perin valtakunnallisesti sovellettavaksi tarkoitettu, mutta määräaikaisena säädetty kuntien välisiä yhteistoimintavelvoitteita koskeva laki. Sen valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyys riippuu ensisijaisesti siitä, voidaanko lain soveltamisajan jatkamisen johdosta säilyvä erilainen kohtelu kuntien ja niiden asukkaiden välillä perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. HE 309/1993 vp, s. 44/I ja mm. PeVL 14/2006 vp, s. 2/I, PeVL 25/2006 vp, s. 2/I).

Hallituksen esityksen tarkoituksena on varmistaa yhteistoiminta-alueiden toiminnan jatkuminen sote-uudistuksen toteuttamiseen saakka. Velvoitteiden päättymisen seurauksena sosiaali- ja terveyspalvelut pitäisi organisoida yhteistyön purkavissa kunnissa uudella tavalla ensin vuoden 2017 alusta lukien ja uudelleen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen toimeenpanovaiheessa. Hallituksen esityksen perusteella tämän seurauksena eräät kunnat, jotka eivät ole viime vuosina vastanneet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, voisivat joutua hyvin lyhytaikaisesti ja ilmeisesti myös varsin nopealla aikataululla järjestämisvastuuseen sosiaali- ja terveyspalveluista. Tältä kannalta katsoen esityksen tarkoituksena on varmistaa sosiaali- ja terveyspalvelujen häiriötön saatavuus välittömästi sote-uudistusta edeltävällä ylimenokaudella.

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 perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintalohkoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan.

Perustuslain 19 §:3 momentin voidaan katsoa turvaavan etenkin palvelujen saatavuutta. Säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa,

mutta palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat kuitenkin välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (HE 309/1993 vp, s. 71). Perustuslakivaliokunta on edelleen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakia että kunta- ja palvelurakenneuudistusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 67/2014 vp ja 37/2006 vp).

Käsitykseni mukaan nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tavoitteena on varmistaa sosiaali- ja terveyspalvelujen häiriötön saatavuus niissä kunnissa, joita yhteistoimintavelvoitteet tällä hetkellä koskevat siihen asti kunnes sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus saadaan toteutettua. Vaikka uudistuksen toteutumisen aikataulusta ei olekaan vielä varmaa tietoa, voimassaoloajan jatkamista ehdotetulla tavalla kahdella vuodella vuoden 2018 loppuun voidaan sinänsä pitää tämän tavoitteen kannalta yhteensopivana.

Esityksen kielteisiä yhdenvertaisuusvaikutuksia vähentää määräaikaisuuden ohella myös se, että kunnilla olisi ehdotetun lain jälkeenkin mahdollisuus vaihtaa yhteistoiminta-alueesta toiseen, jos syntyvä rakenne täyttäisi kaikkien kuntien osalta puitelain velvoitteet. Ehdotettu laki ei myöskään estä kuntia muodostamasta entistä suurempien kokonaisuuksien muodostamista jo ennen vuotta 2019.

Edellä esitetyllä perusteella katson, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Juha Lavapuro
apulaisprofessori