Tuomas Ojanen
17.11.2015

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat ja perusteet

Viittaan esityksen pääasiallisesta sisällöstä sekä tavoitteista esityksestä ilmenevään.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on arvioitu esityksen suhdetta perustuslakiin yhtäältä kunnan asukkaiden itsehallintoa turvaavan perustuslain 121 §:n ja toisaalta yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain 6 §:n kannalta. Kun otetaan huomioon lakiehdotuksen välitön kytkentä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen, ehdotus on nähdäkseni merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n ja 22 pykälän normikokonaisuuden kannalta.

Kunnan asukkaiden itsehallinto

Kuten esityksen säätämisjärjestysjaksossa tuodaan esiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön tukeutuen, kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan. Puitelailla toteutettu rajattujen tehtäväkokonaisuuksien siirtäminen yhteistoiminta-alueelle ei ole ollut valiokunnan mukaan ongelmallista kunnan asukkaiden itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta. Puitelaki sekä sen muutossäädökset on voitu käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Esityksessä *ei* olisi kyse kuntien uusista yhteistoimintavelvoitteista tai yhteistoimintavelvoitteiden taikka valtioneuvostolle jo aiemmin säädetyn toimivallan laajentamisesta. Sitä vastoin kysymys olisi kunta- ja palvelurakenneuudistukseen perustuvien sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteiden soveltamisen jatkamisesta vuoden 2018 loppuun saakka, so. siihen saakka, kunnes sosiaali- ja terveyspalveluista järjestämisvastuussa olevat uudet organisaatiot aloittaisivat nykyisen tiedon – tai ehkä oikeammin arvelujen – mukaan toimintansa.

Kun lisäksi otetaan huomioon, ettei esitys rajoita kuntien oikeutta vaihtaa yhteistoiminta-alueesta toiseen, jos vain syntyvä rakenne täyttäisi kaikkien kuntien puitelain mukaiset velvoitteet; että esitys edelleen samoin edellytyksin kuin aiemmin sallisi entistä suurempien kokonaisuuksien muodostamisen; ja että kunnilla säilyisi oikeus siirtää

sosiaalihuollon tehtävät yhteistoiminta-alueelle, esitys ei nähdäkseni ole ongelmallinen perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

Yhdenvertaisuus

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on tarkasteltu esitystä myös perustuslain 6 §:n näkökulmasta. Lainvalmistelijan ajatuksenkulkuna vaikuttaa olevan, että kysymyksenasettelu perustuslain 6 §:n kannalta syntyy siitä, että ”puitelain velvoitteet koskevat kuitenkin enää vain osaa kuntia” ja että esityksessä selostettujen puitelakia koskevien ”velvoitteiden johdosta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueita koskevat velvoitteet kohtelevat kuntia eri lailla johtuen siitä ovatko kunnat aikanaan noudattaneet puitelakia vai eivät.” Näistä syistä esityksessä katsotaan, että tilanteen ”ei siten voida katsoa olevan kuntien kannalta yhdenvertainen.”

Nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä *ei* voi kuitenkaan olla kuntien yhdenvertaisuus perustuslain 6 §:n näkökulmasta. Kuten esityksessä todetaan, perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely koskee ennen muuta ihmisiä (ja välillisesti sen vaikutus voi ulottua myös muihin yksityisiin tahoihin). Sitä vastoin kunnat ovat nimenomaan julkisen vallan lukuun laskettavia tahoja, joilla on *velvollisuuksia* – ei oikeuksia – perustuslain *perusoikeusnormiston* nojalla. Siltä osin kuin kuntien yhdenvertaisuus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen seikka, sen merkittävyys liittyykin lähinnä perustuslain 121 §:n sääntelyyn, ei perustuslain 6 §:ään.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä olla valtiosääntöoikeudellisesti valppaana sille, ettei valiokunnan lausunnossa aleta sanallakaan sotkea perustuslain 6 §:n sääntelyä ihmisen yhdenvertaisuudesta kysymykseen kuntien yhdenvertaisuudesta, etenkin kun kunnat ovat osa sitä julkista valtaa, johon perusoikeusnormien velvoittava vaikutus kohdistuu.[1]

Sitä vastoin nyt käsillä oleva esitys tuo esiin perustuslain 6 §:n kannalta sen valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisen ja mielekkään kysymyksen, onko esitys ongelmallinen siitä näkökulmasta, että perustuslain 6, 19 ja 22 §:n normikokonaisuus käskee julkista valtaa – siis myös kaikkien kuntia ja viime kädessä valtiota – turvaamaan jokaiselle (*ihmiselle)* riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut Suomessa kuntaan katsomatta.

Esityksen mukaan sen tavoitteena on turvata eri välivaiheissa yhteistoiminta-alueissa mukana olevien pienten kuntien *asukkaiden* sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuus. Tästä tavoitteesta voi olla vain hyvää sanottavana perustuslain 6, 19 ja 22 §:n näkökulmasta.

Esityksessä tuodaan myös esiin riskejä sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävän yhdenvertaisen saatavuuden kannalta, jos yhteistoimintavelvoitteita ei jatkettaisi siihen

[1] Tosin esityksessäkin näytetään pitkälti – mutta toisaalta vain pitkälti – pidättelevän perustuslain 6 §:n merkitykseen kuntien yhdenvertaisuuden kannalta. ”Vaikka perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 § ei lähtökohtaisesti suojaa kuntien yhdenvertaisuutta, voidaan esityksen ajatella olevan tulkinnanvarainen siltä osin voidaanko tällaista väliaikaista sääntelyä kunnallinen itsehallinto huomioiden edelleen jatkaa, kun se rajoittaa päätösvaltaa joidenkin kuntien osalta.”

saakka, kunnes sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva kokonaisuudistus tulee voimaan:

> ”Jos voimassa olevia puitelain mukaisia yhteistoimintavelvoitteita ei jatkettaisi, voisivat kunnat purkaa yhteistoiminta-alueet. Tämä tarkoittaisi samalla sitä, että toiminta pitäisi organisoida yhteistyön purkavissa kunnissa uudella tavalla ensin vuoden 2017 alusta lukien ja uudelleen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen toimeenpanovaiheessa. Tällöin myös sellaiset kunnat, jotka eivät moneen vuoteen ole itse vastanneet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, voisivat joutua hyvin lyhytaikaisesti järjestämisvastuuseen sosiaali- ja terveyspalveluista. Näiden kuntien asukkaiden palvelut voivat tänä väliaikana vaarantua, jos palveluja ei saada esimerkiksi osaamisen puutteen ja rekrytointivaikeuksien vuoksi toteutetuksi hyvin lyhyessä ajassa. Lisäksi tilapäiset rakenteiden muutokset aiheuttaisivat tarpeettomia kustannuksia niille kunnille, joiden yhteistoiminta-alueissa jokin tai jotkut kunnat irtisanoisivat yhteis-toimintasopimukset hyvin lyhytaikaisena väliaikaisjärjestelynä.”

Koska esitys nimenomaan näyttäisi pyrkivän turvaamaan ihmisille riittävän yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut kaikkialla Suomessa kuntaan katsomatta, esitystä voidaan nähdäkseni pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana myös perustuslain 6, 19 ja 22 §:n normikokonaisuuden näkökulmasta.

Helsingissä 17. päivänä marraskuuta 2015

Tuomas Ojanen

professori