Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä kirjallisena lausuntona hallituksen esityksestä 111/2015 vp esitän kunnioittaen seuraavaa:

Hallituksen esityksen sisältämällä lakiehdotuksella jatkettaisiin kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain 5 (Kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostaminen), 5 a (Valtioneuvoston toimivalta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan) ja 5 b (Menettely velvoitettaessa kunnat yhteistoimintaan) §:n soveltamista sekä valtioneuvoston mainitun lain 5 a §:n tai 15 §:n 2 momentin nojalla määräämien perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-velvoitteiden voimassaoloa vuoden 2018 loppuun. Voimassa olevan lain mukaan kyseiset velvoitteet ovat voimassa vuoden 2016 loppuun. Tarkoituksena on varmistaa nykyisten perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta vastaavien yhteistoiminta-alueiden toiminnan jatkuminen siihen saakka, kunnes perustettavat uudet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastuussa olevat organisaatiot aloittavat toimintansa.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) on alun perin säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 37/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan tuolloisen kannan mukaan yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi annetuissa tehtävissä oli kyse rajatuista tehtäväkokonaisuuksista, eikä sääntely perustuslakivaliokunnan käytännön valossa ollut yhteistoiminta-alueelle siirrettäviksi tarkoitettujen tehtävien

osalta ongelmallista kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta. Yhteistoiminta-alueen päätöksentekoa koskevaa sääntelyä tarkistettiin perustuslakivaliokunnan asiasta esittämän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen johdosta, jossa torjuttiin ehdotettu yhden kunnan yksipuolisen määräämisvallan mahdollisuus perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan vastaisena.

Nyt jatkettavaksi ehdotettua sääntelyä ei siis alun perin pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena. Siten myöskään sääntelyn voimassaoloajan pidennys ei sellaisenaan voi muodostua valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Kyse ei ole uusista yhteistoimintavelvoitteista eikä niiden alan laajentamisesta, vaan jo olemassa olevien yhteistoimintarakenteiden pystyttämisestä siirtymäajanjaksona, jotta sosiaali- ja terveyspalvelut voitaisiin häiriöttä järjestää nykyisissä puitteissa siihen saakka, kunnes valmisteilla olevan sote-uudistuksen mukainen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämismenettely tulee voimaan.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa mainitaan mahdollisena valtiosääntöongelmana, että puitelain tässä tarkoitetut velvoitteet koskevat enää vain osaa kuntia eli sellaisten kuntien, jotka hoitavat nykyisin itse perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon tehtäviä, ei tarvitse enää siirtää näitä tehtäviä yhteistoiminta-alueille. Näin pidennetty velvoite ei koskisi niitä kuntia, jotka ovat laiminlyöneet aikanaan noudattaa puitelakia ja jättäneet muodostamatta lain tarkoittamat yhteistoiminta-alueet. Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueita koskevat velvoitteet kohtelevat kuntia eri lailla johtuen siitä, ovatko kunnat aikanaan noudattaneet puitelakia vai eivät. Esityksen perustelujen mukaan voitaisiin pitää tulkinnanvaraisena sitä, voidaanko tällaista väliaikaista sääntelyä kunnallinen itsehallinto huomioon ottaen edelleen jatkaa, kun se rajoittaa päätösvaltaa joidenkin kuntien osalta (HE, s. 5-6).

Mielestäni asiassa ei ole kuitenkaan varsinaista perustuslakiongelmaa. Ensinnäkin on huomautettava, ettei perustuslain yhdenvertaisuussääntely (PL 6 §) koske kuntien, vaan ihmisten yhdenvertaisuutta. Kyseessä on lyhyt kahden vuoden siirtymäjakso, jossa pysytettäisiin kuntien nykyiset yhteistoimintarakenteet. Tarkoituksena on turvata siirtymäkautena sosiaali- ja terveyspalvelujen häiriötön järjestäminen. Tämä velvoite voidaan johtaa myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetetusta velvoitteesta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Esityksen taustalla on siten vahvoja, myös perusoikeuksien toteuttamiseen liittyviä perusteita. Perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon järjestämisen nykytilan-

teen lainsäädännöllinen jatkaminen kahdella vuodella ei rajoita kohtuuttomasti tai kunnallisen itsehallinnon kannalta merkityksellisellä tavalla kuntien päätösvaltaa.

Edellä esitetyin perustein katson, että hallituksen esityksen sisältämä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Turussa 16.11.2015

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori, Turun yliopisto