Juha Lavapuro 8.6.2016
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 97/2016 vp eduskunnalle laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Tausta

Hallituksen esityksessä ehdotetulla lailla säädettäisiin eräistä väliaikaisista rajoituksista rajoituksia kuntien ja kuntayhtymien tekemiin oikeustoimiin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Samoin lailla rajoitettaisiin kuntien ja kuntayhtymien oikeutta tehdä merkittäviä investointeja sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla. Rajoituksiin kuuluisi myös velvoite sisällyttää laajoihin ja pitkäaikaisiin yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin sekä pitkäaikaisiin rakennusten käyttöoikeussopimuksiin sopimuksen irtisanomisoikeutta koskeva sopimusehto.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan esityksen tarkoituksena on luoda sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen valmisteluvaiheessa edellytyksiä tuleville itsehallintoalueille järjestää palvelut uudistuksen tavoitteiden mukaisesti yhdenvertaisesti sekä taloudellisesti tehokkaalla ja alueen koko väestön kannalta vaikuttavalla tavalla. Erityisesti lailla puututtaisiin yksittäisten kuntien ja kuntayhtymien tekemiin kokonaisulkoistuksiin ja mittaviin investointeihin, jotka saattavat kuntakeskeisyydessään johtaa kokonaisuuden kannalta kestämättömiin osa-optimointeihin ja jotka eivät sen vuoksi välttämättä vastaa optimaalisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä vastaisuudessa kuntia selvästi laajempien itsehallintoalueiden toimesta.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Hallituksen esitykseen sisältyy säätämisjärjestysperustelut, joissa on arvioitu kaiken kaikkiaan varsin asianmukaisesti lakiehdotuksen suhdetta perustuslain 19 §:ssä turvattuihin sosiaalisiin oikeuksiin ja niiden yhdenvertaiseen toteuttamiseen, perustuslain 22 §:n mukaiseen julkisen vallan yleiseen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen, sekä toisaalta myös perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan ja sopimusvapauteen samoin kuin perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnallisen itsehallinnon periaatteeseen. Minulla ei ole erityisemmin lisättävää siihen, mitä säätämisjärjestysperusteluissa jo esitetään.

Merkillepantavaa myös on, että säätämisjärjestysperusteluissa ilmaistut näkökohdat on otettu huomioon rajoitussäännösten muotoiluissa. Rajoitussääntely näyttää ensinnäkin yleisesti ottaen

olevan yhteensopivaa yhtäältä hallituksen esityksen tavoitteiden kannalta. Toisaalta rajoitukset on selvästikin pyritty rajaamaan ainoastaan siihen, mitä voidaan pitää välttämättömänä.

Esitän seuraavassa joitakin yksityiskohtaisempia huomioita lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin. Käsitykseni mukaan ehdotus voidaan kuitenkin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sopimukset yksityisten palvelun tuottajan kanssa sekä rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskevat sopimukset. (3 §)

Ehdotettu 3 §:n 1 momentin rajoitussääntely ei estäisi kuntia ja kuntayhtymiä haluamassaan laajuudessa hankkimasta palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta sekä tekemästä kiinteistöjen ja toimitilojen käyttöoikeutta koskevia sopimuksia, vaan rajoituksen sisältönä on tätä lievempi vaatimus siitä, että solmittaviin sopimuksiin tulee lisätä sote-uudistukseen toteuttamiseen liittyvä ja vuonna 2019 sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä vastuussa olevan toiminnan perusteella laukeava irtisanomisehto.

Tämäkään velvoite ei koskisi kaikkia kunnan tai kuntayhtymän yksityisen palveluntuottajan kanssa tekemiä sopimuksia, vaan irtisanomisehto olisi lisättävä ainoastaan sellaisiin kuntien ja kuntayhtymien kannalta merkittävimpiin, vähintään viideksi vuodeksi solmittaviin sopimuksiin, joiden ennakoitu vuotuinen arvo sopimuskauden aikana ylittäisi viisikymmentä prosenttia kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon vuosittaisista käyttötalousmenoista ja sopimus on voimassa vähintään viisi vuotta.

Sopimuksen irtisanomiselle on niin ikään asetettu ehdotetun 3 §:n 2 momentissa lisäehtoja. Ennen irtisanomista järjestämisvastuussa olevan tulisi tarjota sopimusosapuolena olevalle yksityiselle palveluntuottajalle mahdollisuutta sopimusta koskeviin neuvotteluihin. Lisäksi irtisanominen olisi mahdollista vain, jos irtisanominen on terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta hankittavan lausunnon mukaan perusteltua palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden, palvelukokonaisuuden tarkoituksenmukaisen toteutuksen tai kustannusvaikuttavan toiminnan kannalta.

Käsitykseni mukaan ehdotettu sääntely ei muodostu perustuslaissa suojatun kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmalliseksi. Kysymys on lakisääteisten tehtävien toteuttamistapaa vähäisessä määrin rajoittavasta sääntelystä, eikä sääntely muodostu tältä osin ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n kannalta, kun vielä huomioidaan lainsäätäjän harkintamarginaalin laajuus tällä alueella. Sääntelyä ei voida pitää ongelmallisena myöskään perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan näkökulmasta. Kysymys ei ole ainakaan 3 §:n 1 ja 2 momenttien osalta taannehtivasta puuttumisesta olemassa oleviin sopimusehtoihin, vaan vähäisestä rajoituksesta eräiden tulevien sopimusten irtisanomisehtoja koskevaan sopimusvapauden ulottuvuuteen. Rajoitukset myös perustuvat kiistatta perusoikeuksien kannalta hyväksyttävään päämäärään. Rajoitusten vähäisyyden huomioon ottaen

niitä voidaan pitää perustellusti myös oikeasuhtaisena. Myöskään täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen taikka muiden yleisten rajoitusedellytysten kannalta asiaan ei ole huomautettavaa.

Investoinnit rakennuksiin (4§)

Ehdotettu 4 §:n sääntely rajoittaa kunnan tai kuntayhtymän oikeutta tehdä sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin kohdistuvia investointeja koskevia sitoumuksia. Tämäkään rajoitus, joka sellaisenaan puuttuu perustuslain 121 §:ssä tarkoitettuun kunnallisen itsehallintoon, ei nähdäkseni muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Se ei muodostu ongelmalliseksi myöskään perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta, vaikka sote-investoinnit voivat toisinaan olla välttämättömiä riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Nytkään kyse ei kuitenkaan ole investointien täyskiellosta, vaan ehdotettu sääntely rajoittaa ainoastaan mittavia, arvonlisäverottomilta kokonaiskustannuksiltaan yli viiden miljoonan euron suuruisia hankkeita.

Suurienkaan hankkeiden osalta kielto ei olisi ehdoton vaan 4 §:n 2 momentin perusteella kunnalla tai kunta yhtymällä olisi oikeus hakea poikkeuslupaa 1 momentissa kiellettyihin investointeihin sosiaali- ja terveysministeriöltä. Poikkeuslupa voitaisiin myöntää, jos investointi on perusteltu palvelujen saatavuuden turvaamiseksi sekä alueen palvelurakenteen kannalta tarpeellinen ja tukee muutoin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen tavoitteiden toteutumista. Tämäkään sääntely ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi ottaen huomioon ne perusteet, joita mm. kunnalliseen itsehallintoon liittyen on edellä 3 §:n kohdalla esitetty.

Taannehtivuus (3 §:n 3 mom)

Ehdotetun 3§:n 3 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu sopimusehto olisi sisällytettävä vastaaviin sopimuksiin silloin, kun aiemmin solmittuja sopimuksia olennaisilta osin muutetaan tämän lain voimaantulon jälkeen. Sääntely ei lähtökohtaisesti merkitse puuttumista taannehtivaa puuttumista olemassaoleviin sopimuksiin.

Hallituksen esityksen perustelujen valossa näyttäisi kuitenkin siltä, että eräissä tilanteissa sääntely vaikuttaisi taannehtivasti. Olennaisena muutoksena pidettäisiin perustelujen mukaan nimittäin myös sitä, päättääkö jompikumpi sopimusosapuoli käyttää sopimuksen sisältämää optiomahdollisuutta. Käsitykseni mukaan päätös optioehdon käyttämisestä päättäminen (esim. että sopimuksen voimassaoloaikaa jatketaan optioehdossa sovitulla tavalla tietyn ajan varsinaisen sopimuskauden jälkeen) ei ainakaan itsestään selvästi rinnastu sopimuksen olennaiseen muuttamiseen. Kysymys on päinvastoin jo aiemmin sovitun sopimusehdon soveltamisesta.
Katson kuitenkin, että siltä osin kuin 3 §:n 3 momentin katsottaisiin puuttuvan taannehtivasti jo tehtyyn sopimukseen, ei ehdotus mielestäni muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa sinänsä myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, mutta kielto

puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (ks. PeVL 2/2014 vp ja siinä esim. mainitut PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan merkitystä on arvioitava ennen muuta sen kannalta, millaisia perusteltuja odotuksia oikeussubjekteille on taloudellisessa mielessä syntynyt. (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s.3/I). Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu 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). Toisaalta tällöinkin asia on tullut arvioitavaksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2 ja PeVL 13/2003 vp, s. 2—3).

Jos ehdotetulla 3 §:n 3 momentin sääntelyllä voidaan katsoa olevan taannehtivia vaikutuksia, voidaan sille nähdäkseni osoittaa vahvat yhteiskunnalliset perusteet ottaen huomioon hallituksen esityksessäkin mainitut sote-uudistuksen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet, joiden merkityksen myös perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään todennut merkittäväksi (ks. PeVL 67/2014 vp). Nyt tarkasteltava mahdollisuus puuttua taannehtivasti jo tehtyihin sopimuksiin kohdistuisi sitä paitsi vain rajattuun osaan sopimusta, ja tässä tapauksessa vielä optioehtoon, jonka toteutumiseen kumpikaan sopimuksen osapuolista ei voine luottaa vastaavalla tavalla kuin tavallisen sopimusehdon kohdalla olisi mahdollista. Käsitykseni mukaan ehdotettu 3 §:n 3 momentti ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Muita seikkoja

Hallituksen esitykseen sisältyviä rajoitustoimenpiteitä perustellaan vireillä olevalla sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä koskevalla uudistuksella. Uudistuksen täsmällinen sisältö ei kuitenkaan ole selvillä. Vaikka tämä asiantila hankaloittaa jossain määrin nyt käsillä olevan lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointia, pidän kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti keskeisempänä, että vireillä olevan sote-uudistuksen tavoitteet ovat sinänsä selvillä ja että kyseisten tavoitteiden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on jo tullut perustuslakivaliokunnan toimesta aiemmin todetuksi.