HE 97/2016 vp

Prof. Antero Jyränki/ 7.6.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Asia:
HE 97/2016 vp
L kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Nykyinen hallitus on päättänyt uudistaa kaikkia kansalaisia koskevan julkisen sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelun, joka tähän asti useitten vuosikymmenten ajan on lainsäädännön nojalla pääasiassa ollut ja on edelleenkin kuntien ja kuntayhtymien tehtävänä.

Nyt käsillä olevan esityksen takana on toteamus, ettei sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtäminen aikanaan kunnille ole pystynyt kauttaaltaan koko maassa eri alueilla toteuttamaan palvelujen tasavertaisuutta yksilötasolla.. Tähän tasavertaisuuteen ilmeisesti hallitus on nyt pyrkimässä niin lopullisella rakenneuudistuksella kuin tällä sitä nyt valmistelevalla esityksellä..

Uudistus kokonaisuudessaan tähtää siihen, että valtion ja kuntien väliin uudella lainsäädännöllä muodostettaisiin uudet ja uudentyyppiset itsehallintoalueet (alustavasti maakunniksi nimitetyt), joille kuntien sijaan, kokonaan tai hyvin suurelta osalta, annettaisiin asukkailleen tarpeellisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu. Siis: valtakunnan alue jakaantuisi maakuntiin ja jokainen näistä kuntiin.Näistä kolmesta maakunnat kantaisivat sosiaali- ja terveyspalveluista ehkä raskaimman vastuun.

Hallituksen antaman ilmoituksen mukaan eduskunnalle on kuluvalla vaalikaudella vielä tulossa esitys lainsäädännöstä uusien, välitason itsehallintolueiden perustamiseksi ja kuntien tehtävien muuttamiseksi. Toisaalta

tämän nyt käsillä olevan lainsäädäntöhankkeen tarkoituksena taas on, kuten hallitus ilmoittaa, luoda sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelun rakenneuudistuksen valmisteluvaiheessa tulevista itsehallintoalueista jokaiselle mahdollisuus järjestää alan palvelut uudistuksen tavoitteiden mukaisesti koko alueen väestön kannalta yhdenvertaisesti sekä taloudellisesti tehokkaasti. Se tapahtuisi *"rajoittamalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia"*.

Merkittävän rakenneuudistuksen valmisteluvaiheesta siis nyt on kysymys.

Järjestelmäuudistuksen valmistelujen tultua näin pitkälle ja julkisuuteen hallitus pitää mahdollisena, että suuren muutoshankkeen alla – ennen sen teteuttamista - kunnallisia sosiaali- ja terveyspalveluita siirretään kaupallisesti yksityiselle tasolle, tarpeen vaatiessa mahdollisesti myös kunnan itsensä kokonaan tai osittain omistamalle liikeyritykselle. Toisin sanoen: tarkoituksena olisi ehkä jotenkin säilyttää nykyisten palveluiden erityisen taso kunnissa tai kuntayhtymissä verrattuna palvelutasoon muissa kunnissa tai kuntayhtymissä tai laajemmilla alueilla.

Tosiasiallisesti tuollaiset edellä tarkoitetut uudet sopimukset voisivat olla kuntakohtaista varustuksiin vetäytymistä suuren itsehallintouudistuksen alla.

Valmisteilla olevan suuruudistuksen helpommaksi ja paremmaksi toteuttamiseksi ilmeisesti tuollaisia edellä tarkoitettuja siirtoja halutaan nyt hyväksyttäväksi tulevalla lailla rajoittaa.

Sopimuksia kuntien ja yksityistahojen kesken terveydenhuoltoalalla on hallituksen mukaan tehty runsaasti.Nyt esillä oleva lakiehdotus ei lainkaan puutu tähänastisiin sopimuksiin, vaan tarkoitus on valmistelujen tässä vaiheessa nyt lailla rajoittaa tiettyjä, yhtäältä kuntien ja kuntayhtymien ja toisaalta yksityisten sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden tuottajien kesken, *vastaisuudessa, laissa säänneltynä ajanjaksona, mahdollisesti tehtäviä uusia sopimuksia*. Tällaiset rajoitukset koskisivat myös sellaisia sopimuksia, joita kunta ehkä tekisi jonkin itse täysin tai osittain omistamansa yksityisen oikeussubjektin kanssa.

Käsillä olevan lakiesityksen tarkoituksena näyttäisi olevan *tuollaisten sopimuksin toteutettavien siirtojen jarruttaminen.*

Käytäessä nyt arvioimaan *esillå olevan lainsäädäntöhankkeen suhdetta perustuslakiin,* huomio kohdistuu useisiin perustuslainsäännöksiin ja niiden suhteeseen nyt esillä olevaan lakiehdotukseen.

Ensimmäinen kysymys on, rajoittaako nyt arvioitavana oleva lakiehdotus perustuslainvastaisella tavalla kunnan tehtäväpiiriä, mistä perustuslakivaliokunta aikanaan totesi: " Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi," (PeVL 37/2006 vp). Ne rajoitukset, joita nyt käsillä oleva lakiehdotus sisältää, ovat kuitenkin niin vaatimattomia, että ne tuskin kajoavat perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon ytimeen. - Kokonaan toista suuruusluokkaa perustuslain kannalta on sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtäminen kunnilta pääasiallisesti uusille itsehallintoyksiköille, maakunnille. Siihen ei tässä kuitenkaan ole mitään aihetta vielä mennä.

Jos nyt käsillä oleva lakiehdotus sisältäisi säännöksiä puuttumisesta julkisyhteisöjen yksityisoikeudellisten oikeussubjektien kansssa jo tekemiin ja edelleen voimassa oleviin sopimuksiin, olisi tietenkin huomio kiinnitettävä *vapausoikeuksiin* kuuluvaan PeL 15 §:ään, joka tietyssä määrin suojaa yksityisellä tasolla tehtyjä ja voimassa olevia varallisuusoikeudellisia sopimuksia. - Tästä ei lakiehdotuksessa kuitenkaan ole kysymys; siinä kun suuntaudutaan vain vastaisuudessa, tiettynä ajanjaksona tehtäviin sopimuksiin.

Silti: sopimuksentekovapaus sinänsä on myös perustuslain 15 §:n varallisuutta suojaavassa kehässä, joskin tähän vapauteen on erinäisissä tapauksissa voitu säätää rajoituksiakin ilman poikkeuslain käyttämistä. Saatetaan kuitenkin kysyä, rajoittaako nyt esillä oleva lakiehdotus perustuslainvastaisella tavalla kuntien yksityistahojen kanssa lähivuosina mahdollisesti tehtäviä sopimuksiaa.

Kysymykseen vastattaessa voidaan kuitenkin myös perustuslailla säädetyistä *hyvinvointioikeuksista* tässä ottaa esille PeL 19 §:n 3 momentin säännös: "Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät

sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä." Hyvinvointioikeuden sisältämä julkisen *toiminnan toteuttamis*vaade voi näet joko asettua ristiriitaan julkisvallan *tointa rajoittavan* vapausoikeuden kanssa tai sitten olla hyväksyttävyysperusteena oikeuttamassa vapausoikeuden rajoitusta.

Kunnallistasolla tähän asti tapahtuneiden, edellä tarkoitetun kaltaisten siirtojen ei nähtävästi ole katsottu heikentävän siihenastista sosiaali- ja terveyspalvelua perustuslain 19 §:n kanssa ristiriitaisella tavalla.

Lakiehdotusta voidaan toisaalta arvioida seuraavasti: Kun sen tarkoituksena on muutaman lähivuoden aikana sosiaali- ja terveydenhuollon alalla rajoittaa kuntien ja kuntayhtymien yksityisten palvelujen tuottajien kanssa tekemiä sopimuksia tai rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käytttöoikeutta koskevia sopimuksia,voidaan katsoa, että tällaisin rajoituksin pyritään *osaltaan jo etukäteen edistämään* sitä *hyvinvointioikeuksien entistä yhtäläisempää ja tehokkaampaa toteuttamista uuden järjestelmän avulla*, mikä lähivuosina tapahtuu siirtämällä sosiaali- ja terveyspalvelut kokonaan toisenlaisille itsehallintoyksiköille.

Jos tästä päätelmästä lähdetään liikkeelle, nyt esillä olevaa lakiehdotusta valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa PeL 19.3 § syrjäyttää PeL 5 §:n. Siten ei lakiehdotuksen voi katsoa olevan ristiriidassa PeL 5 §:n kanssa, vaan pikemminkin toteuttavan PeL 19.3 §:n säännöstä.

Nyt ehdotetun lain 4 §:ssä rajoitetaan investointeja sosiaalihuollon tai terveydenhuollon tuotannossa käytettäviin rakennuksiin, jos ne ylittävät viiden miljoonan euron rajan.Kun rajoitus ilmeisesti tarkoittaa kuntien tai kuntayhtymien rakennushankkeita, se ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Tulkinnan lopputuloksena on, että esillä olevan lakiehdotus voidaan eduskunnassa käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.