Juha Lavapuro 7.12.2017
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 182/2017 vp eduskunnalle laeiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain sekä eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esityksellä muutettaisiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annettua lakia sekä eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain eräiden velvoitteiden soveltamisesta annettua lakia (ks. PeVL 30/2016 vp). Käytännössä kysymys olisi perustuslakivaliokunnan hiljattain hyväksymän kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien rajoittamissääntelyn voimassaolon jatkamisesta vuodella. Samalla kuntiin ja kuntayhtymiin kohdistuvia rajoitustoimenpiteitä tiukennettaisiin eräiltä osin. Kun sääntelyn taustalla oleva perusratkaisu on hiljattain hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, kysymys on nyt ennen muuta sen arvioimisesta, estääkö perustuslaki rajoitusten voimassaolon jatkamisen taikka olemassa olevien rajoitusten kiristämisen siten kuin nyt esitetään.

Arvio

Esityksen tavoitteet liittyvät edelleenkin välittömästi vireillä olevan sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluun ja pyrkimyksiin varmistaa sen tavoitteiden toteutuminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia toisin sanoen rajoitetaan, jotta turvataan sote- ja maakuntauudistuksen myötä syntyvien maakuntien mahdollisuudet järjestää niiden järjestämisvastuulle siirtyvät palvelut yhdenvertaisesti ja taloudellisesti koko maakunnan alueella. Nyt näitä rajoitustoimenpiteitä jatketaan vuodella, koska sote-uudistuksen toteutuminen on tunnetulla tavalla lykkääntynyt. (ks. PeVL 26/2017 vp.)

Esitykseen sisältyy asiamukaiset säätämisjärjestysperustelut, joissa ehdotuksia on tarkasteltu perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon sekä perustuslain 15 §:ssä tarkoitetun omaisuuden suojan kannalta. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen keskeiset sääntelyratkaisut ovat lisäksi tulleet varsin hiljattain perustuslakivaliokunnan toimesta arvioiduksi. Valiokunta katsoi 14.6.2016 antamassaan lausunnossa, että ehdotetut rajoitustoimenpiteet voitiin hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunta viittasi tuolloin aikaisempaan arvioonsa, jonka mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (ks. PeVL 75/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2014 vp, s. 3—4). Valiokunta on myös todennut, että julkisen talouden rahoituspohjaan vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät, kuten väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa (PeVL 20/2013 vp, s. 3/II). Valiokunta pitää tärkeänä, että valmisteilla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen myötä kansalaisten sosiaali- ja terveyspalvelut turvataan koko maassa yhdenvertaisesti. Vastaavat huomiot on sittemmin toistettu maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta sekä valinnanvapauslainsäädäntöä koskevassa lausunnossa PeVL 26/2017 vp.

Rajoitusten voimassaolon jatkaminen

Pidän edellä esitetyillä perusteilla selvänä, ettei perustuslaki aseta esteitä jo säädettyjen rajoitustoimenpiteiden voimassaolon jatkamiselle yhdellä vuodella. Tiedossani ei myöskään ole, että voimassa oleva laki olisi tuottanut perustuslakivaliokunnan lausunnossaan viittaamia ongelmia perustuslain 6 ja 19 §:ssä turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta. (ks. PeVL 30/2016 vp, s. 5). Pidän myös selvänä, että soteuudistuksen jatkovalmistelu antaa ilmeisellä tavalla aihetta arvioida uudelleen voimassaolevan sote-rajoituslain voimassaoloajan riittävyyttä. Tälläkin perusteella ehdotettu

voimassaolon jatkaminen vuodella on perusteltu eikä se vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Voimassaolevien rajoitusten kiristäminen

Esitys merkitsee eräiltä osin voimassaolevaan lakiin sisältyvien rajoitusten tiukennuksia. Kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia rajoitetaan yhtäältä palvelujen hankintasopimuksiin ja toisin sanoen sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistuksiin liittyviltä osin. Samoin kiristettäisiin investointeihin liittyviä rajoituksia. En pidä esitystä näiltäkään osin valtisääntöoikeudellisesti ongelmallisena

Sopimukset palveluntuottajien kanssa

Ehdotetun 3 §:n 1 momentin perusteella kunnan ja kuntayhtymän tulee sisällyttää tämän lain voimaantulon jälkeen tehtäviin ja vuoden 2019 jälkeen voimassa oleviin sopimuksiin yksityisen palvelun tuottajan kanssa ja rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin sopimusehto, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisessä järjestämisvastuussa olevalla on oikeus irtisanoa sopimus vuoden 2020 aikana päättymään kahdentoista kuukauden kuluttua irtisanomisesta *ilman, että irtisanomisesta syntyy korvausvelvollisuutta*. Saman pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu sopimusehto on sisällytettävä sellaisiin 1 momentissa tarkoitettuihin yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin, joiden ennakoitu vuotuinen arvo *ylittää kolmekymmentä prosenttia* (voimassaolevassa laissa 50 %) kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta viimeisimmän tilinpäätöksen mukaisista vuosittaisista käyttötalousmenoista ja sopimuksen voimassaolo jatkuu vuoden 2020 jälkeen. Momentin viimeisen virke sisältää lisäksi täsmennyksen, jonka perusteella *useiden eri tuottajien kanssa tehtäviin sopimuksiin* irtisanomisehto on sisällytettävä sopimukseen, jonka perusteella kolmenkymmenen prosentin raja ylittyy ja kaikkiin sen jälkeen tehtäviin sopimuksiin.

Kiristyksiä perustellaan yhtäältä Sote-uudistuksen valmistelun kuluessa jo toteutetuilla ja suunnitelluilla kokonaisulkoistuksilla, joille on lisäksi tyypillistä hyvin pitkät sopimuskaudet. Ehdotettu rajoituskriteerien muutos perustuu esityksen perustelujen mukaan siihen, että voimassa olevan lain mukainen raja mahdollistaa merkittävien palvelukokonaisuuksien ulkoistamisen ilman irtisanomisehtoa, esimerkiksi kunnan koko terveyskeskuksen toiminnan. Näin laajat ulkoistukset rajoittavat merkittävästi maakunnan mahdollisuutta suunnitella palvelujen toteuttamista. Edelleen sopimukset voivat esityksen mukaan rajoittaa tulevaa sote-palvelujen järjestäjää niin, ettei se voi huolehtia vastuualueensa koko väestön palveluista yhdenvertaisesti.

Käsitykseni mukaan esitetyt tiukennukset jo voimassaoleviin rajoituksiin liittyvät välittömästi tarpeeseen turvata sote-uudistuksen tavoitteet. Hallituksen esityksessä esitettyjen perusteluiden valossa kysymys on puuttumisesta sellaisiin voimassaolevan lain epäkohtiin, joihin perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan PeVL 30/2015 vp (ks. seurantaa koskeva jakso, s. 5). Ehdotetut hankintasopimuksia koskevien rajoitusten tiukennukset eivät tällä ja perustuslakivaliokunnan sote-rajoituslaista aiemmin esittämien perusteiden valossa vaikuta lain käsittelyjärjestykseen eivätkä muutenkaan muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Investointeja koskevat rajoitukset

Myös investointeja koskeviin rajoituksiin liittyvien täsmennysten voidaan katsoa liittyvän kiinteästi rajoituslain toimivuuteen ja sote-uudistuksen tavoitteiden toteutumiseen. Esitetyn 4 §:n perusteella tarkistettaisiin investoinneille myönnettävien poikkeuslupien myöntämisperusteita niin, että poikkeuslupa myönnettäisiin vain, jos investointi olisi palvelujen saatavuuden turvaamisen kannalta välttämätön ja kiireellinen. Tältä osin esitys perustuu rajoittamislain säätämisen jälkeen ilmenneeseen tilanteeseen, jossa sairaanhoitopiireille on myönnetty voimassaolevan lain perusteella poikkeuslupia investointeihin selvästi enemmän kuin oli arvoitu. Esityksen perustelujen mukaan on myös vaarana, että investointeja käynnistetään myös jatkossa aiempaa herkemmin, koska eduskunnassa käsittelyssä olevan maakunta- ja sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen 15/2017 vp perusteella investointien lopullisina maksajina tulisivat olemaan kuntien sijasta maakunnat ja viime kädessä valtio. Esitys ei tältäkään osin ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Taannehtivuus

Esitys ei puutu taannehtivasti olemassa oleviin sopimussuhteisiin eikä se tältä kannalta katsoen muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi perustuslain 15 §:n kannalta. Totean samalla valiokunnan aiempaan sote-rajoituslakia koskevaan lausuntoon viitaten, ettei jonkin asteinen taannehtivuuskaan tässä sääntely-yhteydessä muodostuisi välttämättä 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 luot-

taa 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).

Esillä olevassa sääntely-yhteydessä – kun sääntelyn tarkoituksena on varmistaa vireillä olevan sote-uudistuksen tavoitteiden toteutuminen (niiden merkityksestä ks. PeVL 67/2014 vp) – uudistuksen tavoitteiden kannalta välttämättömäksi katsottavalle taannehtivalla puuttumiselle olisi sinänsä osoitettavissa painavat yhteiskunnalliset perusteet.

Juha Lavapuro
professori