Raija Huhtanen
Lausunto 5.12.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä (HE 182/2017 vp) laeiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain sekä eräiden kunta ja palvelurakenneuudistuksessa annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain muuttamisesta esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta annettua lakia (548/2016; ns. rajoituslaki) ja jatkettavaksi sen voimassaoloaikaa yhdellä vuodella (1. lakiehdotus). Lisäksi ehdotetaan jatkettavaksi eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain (490/2014) voimassaoloaikaa yhdellä vuodella (2. lakiehdotus). Ehdotetut muutokset ovat merkityksellisiä perustuslaissa turvatun *kunnallisen itsehallinnon* (*PL 121 §*) sekä *omaisuudensuojan* (*PL 15 §*) kannalta.

Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (1. lakiehdotus)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 1. lakiehdotuksen 3 §:ää, joka koskee kunnan ja kuntayhtymän sopimuksia yksityisen palvelun tuottajan kanssa sekä rakennusten ja toimitilojen vuokra- ja muuta käyttöoikeuksia koskevia sopimuksia. Pykälässä säädetään yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtävään sopimukseen otettavasta irtisanomisehdosta. Ehdotuksen mukaan irtisanomisehto tulee ottaa kaikkiin niihin yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin, joiden ennakoitu vuotuinen arvo ylittää 30 prosenttia kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon vuosittaisista käyttötalousmenoista. Lisäedellytys olisi,

että sopimuksen voimassaolo jatkuu vuoden 2020 jälkeen (3 § 2 mom.). Voimassa olevan lain mukaan vastaava prosenttiosuus on 50, ja lisäedellytyksenä vaaditaan, että sopimus on voimassa vähintään viisi vuotta. Irtisanomisehtoa koskeva sääntely ulotettaisiin koskemaan myös tilannetta, jossa kunta tai kuntayhtymä tekee sopimuksia useiden eri palvelun tuottajien kanssa: irtisanomisehto tulisi tällöin sisällyttää sopimukseen, jonka perusteella 30 prosentin raja ylittyy, ja kaikkiin sen jälkeen tehtäviin sopimuksiin (3 § 2 mom.). Irtisanomisehdon mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisellä järjestäjällä olisi oikeus irtisanoa sopimus vuoden 2020 aikana päättymään 12 kuukauden kuluttua irtisanomisesta ilman korvausvelvollisuutta (3 § 1 mom.). Vastaava vuosiluku on nykyisin 2019, eikä korvausvelvollisuudesta säädetä erikseen.

Esityksellä tiukennettaisiin myös niitä rajoituksia, jotka koskevat kunnan ja kuntayhtymän oikeutta sitoutua arvonlisäverottomilta kokonaiskustannuksiltaan viisi miljoonaa ylittäviin sosiaali- ja terveydenhuollon rakennushankkeisiin. Sosiaali- ja terveysministeriön poikkeusluvan saaminen tällaiseen investointiin edellyttäisi ehdotuksen mukaan sitä, että investointi on ”palvelujen saatavuuden turvaamiseksi välttämätön ja kiireellinen” (4 § 2 mom.). Voimassa olevan lain mukaan poikkeusluvan saaminen edellyttää, että investointi on ”perusteltu palvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja investointi on alueen palvelurakenteen kannalta tarpeellinen”. Lupahakemuksessa tulisi esittää selvitys investointikustannuksista sekä investoinnin muista taloudellisista vaikutuksista (4 § 2 mom.). Lisäksi täsmennettäisiin sellaisten investointien käsittelyä, jotka toteutetaan vuokra- tai muuna käyttöoikeussopimuksena (4 § 3 mom.). Voimaantulosäännöstä (7 §) muutettaisiin jatkamalla lain voimassaoloaikaa vuodella, jolloin rajoituslaki olisi voimassa vuoden 2020 loppuun.

Arvioidessaan alkuperäistä rajoituslakia koskevaa hallituksen esitystä (HE 97/2016 vp) perustuslakivaliokunta totesi siinä olevan kyse sote-uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi välttämättömästä rauhoitusajasta, jolla pyritään estämään uudistuksen tavoitteiden kanssa ristiriidassa olevien toimien toteuttaminen. Valiokunta viittasi aikaisempiin lausumiinsa, joiden mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita. Nämä perusteet puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suuremmille toimijoille. Valiokunta piti ehdotettua määräaikaista sääntelyä hyväksyttävän päämäärän kannalta oikeasuhtaisena ja rajattuna kokonaisuutena ja katsoi, ettei sääntely muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. Sääntelyä ei voitu pitää pulmallisena myöskään perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan näkökulmasta. Ehdotetut rajoitukset perustuivat perusoikeuksien kannalta hyväksyttävään päämäärään. Sääntelyä ei ollut tarkoitettu taannehtivaksi. Rajoitusten vähäisyys huomioon ottaen ne olivat myös oikeasuhtaisia. (*PeVL 30/2016 vp*, 3–4 ja siinä viitatut lausunnot).

Hallituksen esityksen mukaan rajoituslain voimassaoloa jatkettaisiin vuodella, minkä lisäksi laissa säädettäisiin aikaisempaa pidemmälle menevistä rajoituksista kunnalliseen itsehallintoon ja omaisuudensuojaan. Voimassaoloajan pidentämistä perustellaan sote-uudistuksen viivästymisellä (s. 5; ks. *PeVL 26/2017 vp*). Nykyarvioiden mukaan uudistus tulee voimaan 1.1.2020, kun suunniteltu voimaantuloajankohta oli aikaisemmin 1.1.2019 (HE 15/2017 vp). Perusteluksi sopimusehtojen tiuken-

tamiselle esitetään se, ettei nykyisen rajoituslain avulla ole kyetty tehokkaasti estämään palvelutuotannon laajoja ja pitkäaikaisia ulkoistuksia yksityisille sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajille. Perustelujen mukaan voimassa olevan lain mukainen raja – 50 prosenttia kunnan tai kuntayhtymän vastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksista – sallii merkittävien palvelukokonaisuuksien ulkoistamisen ilman irtisanomisehtoa, esimerkiksi kunnan koko terveyskeskuksen toiminnan. Näin laajat ulkoistukset rajoittavat hallituksen mukaan merkittävästi maakunnan mahdollisuutta suunnitella palvelujen toteuttamista. Lisäksi nykyinen viiden vuoden sopimuskausi voisi pisimmillään tarkoittaa, että maakunta olisi sidottu sopimuksen mukaisiin järjestelyihin lähes vuoden 2024 loppuun saakka. Sopimus sitoisi tällöin ”tarpeettoman pitkään maakunnan mahdollisuuksia suunnitella ja toteuttaa maakunnan asukkaiden palvelutarpeiden kannalta tarkoituksenmukaisimpien ratkaisujen toteuttamista” (s. 9–10).

Suuriin rakennusinvestointeihin tarvittavan poikkeusluvan myöntämisperusteiden kiristämistä hallitus perustelee yhtäältä rajoituslain voimassaoloaikana erityisesti sairaanhoitopiireille myönnettyjen poikkeuslupien suurella määrällä ja rahallisella arvolla (yht. n. 1,5 miljardia euroa) sekä toisaalta investointihankkeiden suurella merkityksellä paitsi tulevien maakuntien järjestämisvastuulla oleville ja perustuslain suojaamille palveluille ja niiden yhdenvertaiselle saatavuudelle myös maakuntien taloudellisille toimintaedellytyksille sekä sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteelle hillitä kestävyysvajeen kasvua. Taustalla on se, että sairaanhoitopiirien omaisuuden, vastuiden ja sitoumusten on tarkoitus siirtyä perustettaville maakunnille ja edelleen maakuntien yhteisesti omistamalle toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskukselle. Kuntien omistamat sosiaali- ja terveydenhuollon rakennukset jäisivät uudistuksessa puolestaan kuntien omistukseen (s. 5–8)

Muutosehdotusten tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävinä. Ne vastaavat pitkälti alkuperäisen rajoituslain tavoitteita. Muutoksilla pyritään turvaamaan sote-uudistuksen ja sen tavoitteiden toteutumista ja huolehtimaan viime kädessä siitä, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut on mahdollista turvata jokaiselle yhdenvertaisesti koko maassa. Koska ehdotetut muutokset merkitsevät alkuperäistä lakia pidemmälle meneviä rajoituksia kunnalliseen itsehallintoon ja omaisuudensuojaan, suhteellisuusvaatimukseen merkitys korostuu. Rajoitukset eivät olisi tiukennettuinakaan kuitenkaan sillä tavoin voimakkaita, että niillä puututtaisiin omaisuudensuojan ydinalueeseen tai että kunnallinen itsehallinto kävisi niiden johdosta merkityksettömäksi. Sääntelyä ei ole tarkoitettu taannehtivaksi, millä on merkitystä omaisuudensuojan kannalta. Rajoitusten oikeasuhtaisuuden puolesta puhuu myös se, että laki on tarkoitettu määräaikaiseksi. Sen voimassaoloa jatkettaisiin vuodella, ja se olisi muutettuna voimassa (noin) kolme vuotta. Irtisanomisehtoa koskevan ehdotuksen kohdalla voidaan viitata lisäksi siihen, että yksityinen sopijapuoli voi aina harkita, onko se valmis sitoutumaan sopimukseen, johon sisältyy lain tarkoittama irtisanomisehto. Tämä on perustuslakivaliokunnan mukaan olennainen seikka perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta (PeVL 30/2016 vp, 4). Rakennushankkeita koskevan poikkeusluvan myöntäminen sidottaisiin investoinnin välttämättömyyteen ja kiireellisyyteen palvelujen saatavuuden turvaamisen kannalta. Edellytys on muotoiltu mielestäni riittävän täsmällisesti, kun sitä arvioidaan perustuslain suojaaman kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. – 1. lakiehdotus voidaan arvioni mukaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

2. Laki eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta (2. lakiehdotus)

Esityksellä jatkettaisiin otsikossa mainitun lain voimassaoloa yhdellä vuodella, jolloin laki olisi voimassa vuoden 2019 loppuun (2 §). Samalla jatkettaisiin kunnille säädettyjen perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoimintavelvoitteiden sekä valtioneuvostolle säädetyn toimivallan voimassaoloa (1 §). Kysymys on kunnille alun perin kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa (169/2007) säädetyistä yhteistoimintavelvoitteista, jotka yksilöidään nyt muutettavaksi ehdotetun lain 1 §:n 1 momentissa. Valtioneuvoston toimivallasta velvoittaa kuntia yhteistoimintaan säädetään kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain 15 §:n 2 momentissa ja muutettavaksi ehdotetun lain 1 §:n 2 momentissa.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta säädettiin aikanaan tavallisena lakina perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (*PeVL 37/2006 vp*). Sama koskee lakia eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta (1436/2015; *PeVL 9/2015 vp*). Jälkimmäisellä lailla jatkettiin kunta- ja palvelurakenneuudistukseen perustuvien sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteiden voimassaoloa kahdella vuodella. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt lausunnossaan lakiehdotusta ongelmallisena perustuslain 121 §:n kannalta. Kysymys ei ollut uusista yhteistoimintavelvoitteista eikä niiden laajentamisesta, vaan yksinomaan voimassa olevien velvoitteiden voimassaoloajan pidentämisestä. Pidentämisen tarkoitus oli turvata sosiaali- ja terveyspalvelujen häiriötön jatkuminen eräänlaisen siirtymäkauden aikana. Samat näkökohdat ja päätelmät ovat ulotettavissa koskemaan 2. lakiehdotusta, joka vastaa asiasisällöltään perustuslakivaliokunnan arvioimaa ehdotusta. Ainoa ero on siinä, että ehdotettu voimassaoloajan pidennys olisi yksi vuosi, kun se vuoden 2015 valtiopäivillä käsitellyssä lakiehdotuksessa oli kaksi vuotta. Näillä perusteilla en pidä lakiehdotusta pulmallisena perustuslain 121 §:n sen enempää kuin muidenkaan perustuslain säännösten kannalta.

Tampereella 5. joulukuuta 2017

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori