Juha Lavapuro 16.10.2019
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 22/ 2019 vp eduskunnalle laeiksi eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain 1 ja 2 §:n sekä kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain 3 ja 7 §:n 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 ja PeVL 57/2017 v p). Käytännössä kysymys olisi vuoden 2020 loppuun saakka voimassaolevaksi säädettyjen kuntien yhteistoimintavelvoitteiden jatkamisesta kolmella vuodella 31.12.2023 saakka sekä kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien rajoittamisesta sosiaali – ja terveydenhuollossa annetun lain voimassaolon jatkamisesta kolmella vuodella joulukuun 31 päivään 2025 saakka.

Kun sääntelyn taustalla oleva ja perustuslain 121 §:ssä suojattua kunnallista itsehallinta sekä osin myös perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuudensuojaa rajoittava perusratkaisu on hiljattain kahdesti hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, kysymys on nyt ennen muuta sen arvioimisesta, estääkö perustuslaki rajoitusten voimassaolon jatkamisen.

Arvio

Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, esityksen tavoitteet liittyvät edelleenkin välittömästi vireillä olevan sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluun ja pyrkimyksiin varmistaa sen tavoitteiden toteutuminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia yhteistoimintavelvoitteiden purkamisia sekä kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia toisin sanoen rajoitetaan, jotta turvataan sote- ja maakuntauudistuksen myötä syntyvien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäjien mahdollisuudet toteuttaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut yhdenvertaisesti ja taloudellisesti. Nyt näitä rajoitustoimenpiteitä jatketaan kolmella vuodella, koska soteuudistuksen toteutuminen on tunnetulla tavalla lykkääntynyt.

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 on jo aiemmin katsonut, että nytkin käsiteltävänä olevat rajoitustoimenpiteet voitiin hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. 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 on edelleen pitänyt tärkeänä, että valmisteilla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen myötä kansalaisten sosiaali- ja terveyspalvelut turvataan koko maassa yhdenvertaisesti. Vastaavat huomiot toistettiin sittemmin maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta sekä valinnanvapauslainsäädäntöä koskevissa lausunnossa PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVl 65/2018 vp. Nyt käsiteltävänä olevaa asiaa viimeksi tarkastelleessa lausunnossa PeVL 57/2017 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että sote-uudistuksen jatkovalmistelu antaa ilmeisellä tavalla aiheen pidentää rajoituslain voimassaoloaikaa. Perustuslaki ei valiokunnan mukaan asettanut esteitä myöskään paras-puitelain velvoitteiden jatkamiselle (ks. myös PeVL 9/2015 vp).

Nähdäkseni ehdotetuille ja sinänsä perustuslain 121 §:ssä suojattuun kunnalliseen itsehallintoon kohdistuvien rajoitustoimenpiteille on edelleen olemassa perustuslakivaliokunnan aiemmin toteamat painavat perusteet eikä näiden perusteiden merkitystä vähennä nähdäkseni se, että kysymys on nytkin määräaikaiseksi säädetyn lain voimassa-

olon jatkamisesta. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, sote-uudistuksen valmistelu on myös parhaillaan käynnissä. Myös rajoitustoimenpiteiden jatkamiselle kolmella vuodella on osoitettavissa uudistukseen toteuttamiseen välittömästi liittyvät perusteet. Voimassaolon jatkamista kolmella vuodella puoltavat myös oikeusvarmuuteen liittyvät näkökohdat.

Esitys ei puutu taannehtivasti olemassa oleviin sopimussuhteisiin eikä se tältä kannalta katsoen muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi perustuslain 15 §:n kannalta. Tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä voidaan pitää 2. lakiehdotuksen ehdotusta poistaa kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimien väliaikaista rajoittamista koskevasta laista 3 §:n viittaus hankintalakiin, koska säännöksen tulkittiin mahdollistavan taannehtivan puuttumisen jo solmittuihin sopimuksiin.

Totean samalla, 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 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).

Esillä olevassa sääntely-yhteydessä – kun sääntelyn tarkoituksena on varmistaa vireillä olevan sote-uudistuksen tavoitteiden toteutuminen – uudistuksen tavoitteiden kannalta välttämättömäksi katsottavalle taannehtivalla puuttumiselle olisi sinänsä osoitettavissa painavat yhteiskunnalliset perusteet. Selvää tietenkin on, ettei lainsäätäjällä myöskään ole tässä kohtaa velvollisuutta taannehtivaan sääntelyyn.

Juha Lavapuro
professori