Olli Mäenpää
16.10.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 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 (HE 22/2019)

Arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset kohdistuvat kahteen lakiin, jotka määrittelevät kuntien päätöksentekoon kohdistuvia määräaikaisia rajoituksia ja velvoitteita. Lait on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta on arvioinut lakeihin sisältyvien, väliaikaisiksi tarkoitettujen, rajoitusten ja velvoitusten sopeutuvan perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon puitteisiin (PeVL 9/2015 vp, PeVL 30/2016 vp, PeVL 57/2017 vp).

Esityksessä ehdotetaan näiden rajoitusten ja velvoitteiden sisällöllistä muuttamista laajentamalla kunnan ja kuntayhtymän ulkoistamissopimuksiin sisällytettävän irtisanomisehdon soveltamisalaa sopimuksiin, joiden ennakoitu vuotuinen arvo ylittää 15 % (voimassaolevan lain mukaan 30 %) niiden järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon vuosittaisista käyttötalousmenoista.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta on aiheellista arvioida sekä ulkoistamissopimuksiin sisällytettävän irtisanomisehdon alan laajentamista että lakeihin sisältyvien velvoitteiden ja rajoitusten voimassaoloajan pidentämistä usealla vuodella. Arvioinnin perusteiden kannalta on merkitystä myös julkiseen valtaan kohdistuvalla riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisvelvollisuudelle (PL 18.3 § ja 22 §) sekä ihmisten yhdenvertaisuudella (PL 6 §). Lisäksi irtisanomisehdon alan laajentamista on paikallaan arvioida omaisuuden suojan ja siihen perustuvan sopimusvapauden kannalta.

Yhteistoiminta-alueiden toiminnan jatkaminen

1. lakiehdotuksen mukaan eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden voimassaoloa jatkettaisiin kolmella vuodella, vuoden 2023 loppuun. Lain voimassaolon pidentämisen tarkoituksena on, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksen aikana muodostettuja yhteistoiminta-alueita ei purettaisi ennen valmisteilla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita koskevan uudistuksen voimaantuloa.

1. lakiin sisältyvät yhteistoimintavelvoitteet on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 37/2006 vp). Pe-

rustuslakivaliokunta on sittemmin arvioinut, että myöskään velvoitteiden voimassaolon jatkaminen ei ole ongelmallinen perustuslain 121 §:n näkökulmasta (PeVL 9/2015 vp).

Sote-uudistuksen parhaillaan vireillä olevan valmistelun voidaan edelleen katsoa muodostavan hyväksyttävän ja riittävän perusteen pidentää kuntien yhteistoimintavelvoitteiden voimassaoloaikaa kolmella vuodella. Yleisemmin voidaan arvioida, että velvoitteiden voimassaolon jatkamisella toteutetaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kuntien ja kuntayhtymien ulkoistamissopimusten rajoitusten soveltamisalan laajentaminen

2. lakiehdotuksen mukaan laajennettaisiin ulkoistamissopimuksiin sisällytettävän irtisanomisehdon soveltamisalaa siten, että tällainen ehto olisi sisällytettävä sopimukseen, jonka arvo yksin tai yhdessä muiden sopimuksien kanssa ylittää 15 % kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon vuosittaisista käyttömenoista.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin (PeVL 30/2016 vp; PeVL 57/2017 vp) arvioinut velvollisuutta sisällyttää tällainen irtisanomisehto ulkoistamissopimuksiin, joiden arvo ylittää 30 % sosiaali- ja terveydenhuollon vuosittaisista käyttömenoista. Valiokunnan arvion mukaan tällainen velvollisuus on kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta hyväksyttävän päämäärän mukainen eikä sitä voida pitää myöskään oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena. Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että irtisanomisehto on välttämätön sote-uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi, koska sillä pyritään estämään toimia, jotka ovat ristiriidassa uudistuksen tavoitteiden kanssa (PeVL 57/2017 vp, s. 3; PeVL 30/2016 vp, s. 3).

Jos velvollisuuden alaa laajennetaan ehdotetulla tavalla, on edelleen arvioitava, onko tällainen tiukennus hyväksyttävän päämäärän kannalta oikeasuhteinen rajoitus kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojaan. Ehdotetulle tiukennukselle voidaan katsoa olevan hyväksyttävä peruste. Se liittyy sote-uudistuksen vireillä olevaan valmisteluun, jonka tarkoituksena on siirtää sote-palvelujen järjestämisvastuu maakunnille.

Velvollisuuden alan laajentamista puoltaa etenkin se perustuslakivaliokunnan sittemmin korostama näkökohta, että maakunnalla pitää olla riittävästi omaa tuotantoa palveluiden turvaamiseksi, ja maakunnalla on velvollisuus omalla tuotannollaan vastata palvelujen saatavuudesta ja siten sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisesta (PeVL 65/2018 vp, s. 15. Ks. myös PeVL 15/2018 vp, s. 10). Irtisanomisehdon soveltamisalan ehdotettua laajentamista voidaan pitää perusteltuna ja oikeasuhtaisena yleisemmin myös sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisessä järjestämisvastuussa olevan kannalta, kun otetaan huomioon perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta on olennaista, että sopijapuoli voi aina harkita, onko hän valmis sitoutumaan sopimukseen, jos siihen sisällytetään tällainen irtisanomisehto. Omaisuuden suojan kannalta on merkitystä myös sillä, että irtisanomisehdolla ei voi olla taannehtivia vaikutuksia, mitä on aiheellisella tavalla omiaan selventämään se, että tulkinnanvarainen säännös voimassaolevan lain 3 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä ehdotetaan kumottavaksi. Ehdotus ei nämä seikat huomioon ottaen muodostu ongelmalliseksi myöskään omaisuuden suojan kannalta.

Kuntien ja kuntayhtymien ulkoistamissopimusten rajoitusten jatkaminen

2. lakiehdotuksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain voimassaoloa jatkettaisiin vuoden 2025 loppuun. Lain voimassaolon jatkamisen tarkoituksena on estää se, että kunnat tai kuntayhtymät rajoittaisivat ulkoistamissopimuksilla suunnitteilla olevien maakuntien mahdollisuuksia päättää palveluista koko alueella alueen asukkaiden tarpeita vastaavasti ja yhdenvertaisesti. Ehdotettuun voimassaoloajan pidentämiseen ei edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen ole huomauttamista.