Raija Huhtanen
Lausunto 16.10.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä (HE 22/2019 vp) 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 esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa (ns. paras-puitelaki) säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta (490/2014) sekä lakia kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (548/2016; ns. rajoituslaki). Kumpikin laki on hyväksytty määräaikaisena. Esityksessä ehdotetaan, että ensin mainitussa laissa tarkoitettuja kuntien yhteistoimintavelvoitteita jatkettaisiin kolmella vuodella eli vuoden 2023 loppuun. Niin ikään rajoituslain voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi kolmella vuodella, jolloin laki olisi voimassa vuoden 2025 loppuun. Rajoituslakia myös muutettaisiin tiukentamalla kunnan ja kuntayhtymän velvollisuutta lisätä irtisanomisehto yksityisen palveluntuottajan kanssa solmittaviin ulkoistamissopimuksiin.

Paras-puitelaki (169/2007) on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Lakiehdotuksen johdosta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta arvioi ehdotettuja kuntien yhteistoimintavelvoitteita kunnallista itsehallintoa (PL 121 § 1 mom.), kielellisiä oikeuksia (PL 17 §) ja hallinnollisia jaotuksia (PL 122 § 1 mom.) koskevien perustuslain säännösten kannalta (*PeVL 37/2006 vp* s. 5–8). Se totesi ehdotuksen täyttävän näiltä osin pääkohdittain perustuslain vaatimukset mutta teki yhden yhteistoiminta-alueen päätöksentekojärjestelmää koskevan valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen ja yhden lisäysehdotuksen, joka koski saamelaisten aseman huomioon ottamista puitelain mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa. Valiokunnan esittämät arviot otettiin huomioon, kun lain sisällöstä päätettiin (HaVM 31/2006 vp). Puitelain oli alun perin tarkoitus olla voimassa vuoden 2012 loppuun, mutta siihen sisältyvien yhteistoimintavelvoitteiden voimassaoloa on jatkettu moneen kertaan. Vuodesta 2014 alkaen jatkaminen on perustunut määräaikaisena hyväksyttyyn lakiin eräiden kunta- ja palvelura-

kenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta. Lakia säädettäessä siitä ei pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa, mutta valiokunta on myöhemmin kahdessa eri lausunnossa ottanut kantaa lain voimassaolon jatkamiseen (*PeVL 9/2015 vp*, *PeVL 57/2017 vp*). Kummassakaan lausunnossa se ei pitänyt voimassaolon jatkamista pulmallisena perustuslain 121 §:n kannalta.

Myös rajoituslaki on hyväksytty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Sitä koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta tarkasteli ehdotettuja rajoituksia kunnallisen itsehallinnon (PL 121 §) ja omaisuudensuojaperusoikeuden (PL 15 §) näkökulmasta (*PeVL 30/2016 vp*). Se piti rajoituksia hyväksyttävinä ja oikeasuhtaisina mutta teki joitakin muutosehdotuksia perustellen niitä mm. sääntelyn selkeyttämistarpeella. Rajoituslain voimassaolon piti alun perin päättyä vuoden 2019 lopussa, mutta määräaikaa on pidennetty kahdesti. Lausunnossa, joka koski ehdotuksia rajoituslakiin tehtäviksi muutoksiksi ja lain voimassaolon jatkamista vuodella (eli vuoden 2020 loppuun), perustuslakivaliokunta totesi, etteivät ehdotukset olleet ongelmallisia perustuslain kannalta. Ehdotetut lisärajoitukset olivat hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia. Kysymys oli siirtymäajasta, ja sote-uudistuksen jatkovalmistelu antoi valiokunnan mukaan ”ilmeisellä tavalla aiheen pidentää rajoituslain voimassaoloaikaa yhdellä vuodella” (PeVL 57/2017 vp s. 3–4). Kun rajoituslain voimassaoloa jatkettiin myöhemmin vuoden 2022 loppuun, asiasta ei pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Kuntien yhteistoimintavelvoitteiden voimassaolon jatkaminen (1. lakiehdotus)

Hallituksen esityksen mukaan paras-puitelaissa tarkoitetut kuntien yhteistoimintavelvoitteet olisivat voimassa vuoden 2023 loppuun, kun ne nykyisen lain mukaan päättyvät vuoden 2020 lopussa. Tavoitteena on varmistaa perustettujen yhteistoiminta-alueiden toiminnan jatkuminen niin, ettei yhteistoiminnan purkaminen vaaranna sosiaali- ja terveyspalvelujen saantia tai aiheuta ylimääräisiä kustannuksia toiminnan uudelleenjärjestelyistä. Tarkoitus on turvata palvelut siihen saakka, kun ”perustettavat uudet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastuussa olevat maakunnat” aloittavat toimintansa (s. 6). Perusteluissa viitataan kuntien haluun purkaa puitelain mukaisia yhteistoiminta-alueita eri syistä. Purkautuminen voisi vaarantaa palvelujen saatavuuden varsinkin silloin, kun purkamisen syynä on pula osaavasta henkilöstöstä ja purkaminen hajottaisi alueen vähäisiä henkilöstöresursseja (s. 4–5).

Arvioidessaan vuoden 2015 valtiopäivillä ehdotusta, joka koski kuntien yhteistoimintavelvoitteiden jatkamista kahdella vuodella (eli vuoden 2018 loppuun), perustuslakivaliokunta totesi, ettei ehdotus ollut ongelmallinen perustuslain 121 §:n kannalta. Se viittasi paras-puitelaista antamaansa lausuntoon (PeVL 37/2006 vp). Ehdotetussa sääntelyssä ei ollut sen mukaan kyse uusista yhteistoimintavelvoitteista tai entisten velvoitteiden laajentamisesta vaan ”yksinomaan voimassa olevien velvoitteiden voimassaoloajan pidentämisestä”. Ehdotuksen nimenomaisena tarkoituksena oli turvata erityisesti yhteistoiminta-alueissa mukana olevien pienten kuntien asukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus. Lakiehdotus toteutti siten perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle

vallalle asetettua velvoitetta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PeVL 9/2015 vp s. 2). Valiokunta viittasi lyhyesti tähän lausuntoonsa, kun se myöhemmin katsoi, ettei perustuslaki asettanut esteitä paras-puitelain velvoitteiden voimassaolon jatkamiselle edelleen vuoden 2019 loppuun (PeVL 57/2017 vp s. 4).

Edellä olevan perusteella katson, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Vaikka kunnille laissa vahvistetut yhteistoimintavelvoitteet rajoittavat jossain määrin perustuslaissa taattua kunnallista itsehallintoa (ks. PeVL 37/2006 vp s. 5), kysymys on nytkin yksinomaan voimassa olevien velvoitteiden voimassaoloajan pidentämistä, ei niiden laajentamista tai uusien velvoitteiden vahvistamista. Rajoituksille esitetyt perustelut kytkeytyvät kiinteästi perusoikeuksien (PL 6 §, PL 19 § 2 mom., PL 22 §) toteuttamiseen. Ehdotettu voimassaoloajan pidennys olisi kolme vuotta, mikä on enemmän kuin niissä ehdotuksissa, joista perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa vuonna 2015 ja vuonna 2017. Ehdotettua määräaikaa perustellaan hallituksen esityksessä vain toteamalla lyhyesti, että aikataulun taustalla on uuden sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen aikataulu (s. 10). Lisäksi todetaan, että molemmat muutettavaksi ehdotetut lait voidaan kumota, jos mainittu rakenneuudistus tulisi voimaan ennen vuotta 2024 (s. 3). En pidä viimeksi mainittuja seikkoja kuitenkaan ratkaisevina säätämisjärjestyksen kannalta.

Rajoituslain muutokset ja voimassaoloajan pidentäminen (2. lakiehdotus)

Lakiehdotuksella muutettaisiin rajoituslain 3 §:ää, jossa säädetään irtisanomisehdon ottamisesta niin sanottuihin ulkoistamissopimuksiin sekä sopimuksiin, jotka koskevat rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta. Kunnan ja kuntayhtymän tulisi sisällyttää yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtäviin sekä rakennusten ja toimitilojen käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin sopimusehto, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisessä järjestämisvastuussa oleva voi ilman korvausvelvollisuutta irtisanoa sopimuksen vuoden 2024 tai 2025 aikana (nykyinen laki: vuoden 2021 tai 2022 aikana) päättymään 12 kuukauden kuluttua irtisanomisesta. Velvollisuus koskisi rajoituslain voimaan tulon jälkeen tehtäviä ja vuoden 2023 jälkeen (nykyinen laki: vuoden 2020 jälkeen) voimassa olevia sopimuksia (3 § 1 mom.). Kun kyse on yksityisen palvelun-tuottajan kanssa tehtävästä sopimuksesta, lisäedellytys olisi, että sopimuksen ennakoitu vuotuinen arvo ylittää 15 prosenttia (nykyinen laki: 30 prosenttia) kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta viimeisimmän tilinpäätöksen mukaisista vuosittaisista käyttötalousmenoista (3 § 2 mom.). Samaa 15 prosentin rajaa sovellettaisiin myös silloin, kun kunta tekee yhtä useamman sopimuksen saman tai usean yksityisen palvelun tuottajan kanssa (3 § 2 mom.). Nykyisin näihinkin sopimuksiin sovelletaan 30 prosentin rajaa. Rajoituslain voimassaoloaikaa ehdotetaan lisäksi pidennettäväksi kolmella vuodella, jolloin laki olisi voimassa vuoden 2025 loppuun.

Ehdotuksia perustellaan tarpeella turvata sosiaali- ja terveydenhuollon tuleville uusille järjestäjille mahdollisuus muokata palvelurakennetta asukkaiden palvelutarpeiden mukaisesti ja yhdenvertai-

sesti sekä tarpeella estää tuotantorakenteiden uudistaminen niin, että niiden muuttaminen koko alueen tarpeen mukaisesti heikentyisi. Lisäperusteluna on tarve selkeyttää säännösten tulkinnanvaraisia kohtia (s. 6). Esityksen mukaan rajoitukset kohdistuisivat laajuudeltaan merkittäviin pitkäkestoisiin sopimuksiin, joiden voimassaolo jatkuisi vuoden 2023 jälkeen. Tavoitteena on niiden kohdalla turvata tuleville järjestäjille mahdollisuudet ”alueella olevien resurssien hyödyntämiseen laajempina kokonaisuuksina” kuin mihin kuntakohtaiset ulkoistussopimukset antavat mahdollisuuden (s. 7). Perustelujen mukaan kuntien ja kuntayhtymien toiminnassa on nähtävissä ”pyrkimyksiä säilyttää oman kunnan osalta nykyinen tilanne tai sitoa omalle alueelle nykyistä merkittävämmät voimavarat ulkoistamissopimuksilla”. Sopimusten johdosta ”uudet maakunnat” eivät voi sopimuksen voimassaoloaikana päättää sopimuksessa sovitusta palvelutasosta tai hinnasta. Siksi lainsäädännöllä tulee puuttua sellaisiin toimiin, joista aiheutuu ”olennaisia esteitä uudistuksen tavoitteiden saavuttamiselle”. Tärkeää tältä kannalta on, ettei sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiselle muodostu ”uusia, kokonaisuuden kannalta haitallisia palvelu- tai tuotantorakenteisiin liittyviä järjestelyjä” (s. 12).

Alkuperäistä rajoituslakia koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, ettei ehdotettu sääntely ”määräaikaisena, hyväksyttävän päämäärän kannalta oikeasuhtaisena ja rajattuna kokonaisuutena” muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. Sitä ei voitu pitää ongelmallisena myöskään perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan näkökulmasta. Rajoitukset perustuivat tässäkin suhteessa perusoikeuksien kannalta hyväksyttävään päämäärään, ja niitä voitiin niiden vähäisyys huomioon ottaen pitää oikeasuhtaisina. Kysymys oli sote-uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi ”välttämättömästä rauhoitusajasta, jolla pyritään estämään toimia, jotka ovat ristiriidassa uudistuksen tavoitteiden kanssa”. Sääntelyä ei ollut tarkoitettu taannehtivaksi. Olennaista perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kannalta oli myös sopijapuolen mahdollisuus harkita sitoutumistaan sopimukseen, jos sopimukseen sisällytetään lain edellyttämä irtisanomisehto. (PeVL 30/2016 vp s. 3–4) Lausunnossa korostettiin lain seurannan tärkeyttä: Lain vaikutuksia tuli seurata tarkoin ja mahdollisiin epäkohtiin puuttua viipymättä, jos laki tuottaa ongelmia yhdenvertaisuuden (PL 6 §) tai sosiaalisten perusoikeuksien (PL 19 §) toteutumisen kannalta, osoittautuu muutoin toimimattomaksi taikka ”jos sote-uudistuksen jatkovalmistelu antaa muutoin aihetta lain uudelleen arviointiin” (PeVL 30/2016 vp s. 6).

Perustuslakivaliokunta toisti edellä selostetut argumentit, kun se seuraavana vuonna otti kantaa rajoituslain muutosehdotukseen. Ehdotus koski lain voimassaoloajan pidentämistä vuodella (eli vuoden 2020 loppuun) sekä lakiin sisältyvien rajoitusten (irtisanomisehdon sisällyttäminen ulkoistamissopimuksiin, rakennusinvestointeihin kohdistuvat rajoitukset) tiukentamista. Ehdotus ei muodostunut valiokunnan mielestä tässäkään tapauksessa ongelmalliseksi perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksestä johdettavan perusteltujen odotusten suojan kannalta, eikä ”hyväksyttävän päämäärän kannalta oikeasuhtainen ja siirtymäaikaan rajoitettu järjestelmä” ollut ongelmallinen myöskään perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. Rakennusinvestointien aiempaan verrattuna jonkin verran pidemmälle menevillä rajoituksilla ei puututtu kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Ehdotus ei muodostanut ehdotonta estettä kuntien sosiaali- ja ter-

veyspalvelujen järjestämistehtävään liittyville rakennusinvestoinneille. Kysymys oli edelleen vain siirtymäajan voimassa olevista rajoituksista, joille oli osoitettavissa ”sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimivuuteen liittyviä hyväksyttäviä perusteita”. Perustuslakivaliokunta viittasi aiemmin korostamaansa lain seurantavelvoitteeseen. Hallituksen esitystä voitiin sen mielestä pitää tämän velvoitteen toteuttamisena. (PeVL 57/2017 vp s. 2–4)

Käsillä olevalla ehdotuksella tiukennettaisiin edelleen kunnan ja kuntayhtymän velvollisuutta sisällyttää irtisanomisehto yksityisen palveluntuottajan kanssa solmimaansa ulkoistamissopimukseen. Kysymys ei olisi kuitenkaan täysin uudesta velvollisuudesta, joten ehdotus ei muuttaisi sääntelyn luonnetta (vrt. PeVL 57/2017 vp s. 3). Sääntelyllä ei olisi taannehtivia vaikutuksia. Sopijapuolella olisi edelleen mahdollisuus harkita sitoutumista sopimukseen, kun sopimus sisältää lain edellyttämän irtisanomisehdon. Esityksen perusteluissa irtisanomisehdon arvioidaan toisaalta vaikuttavan sopimusten hinnoitteluun ja kasvattavan tätä kautta kuntien menoja. Samansuuntaisia vaikutuksia saattaa olla irtisanomismahdollisuuteen liittyvällä epävarmuudella, joka voi hidastaa palvelutuotannon kehittämistä (s. 7).

Ehdotettu voimassaoloajan pidennys, kolme vuotta, on varsin pitkä siihen nähden, että rajoituslain alkuperäinen voimassaoloaika oli kolme ja puoli vuotta (1.7.2016–31.12.2019). Voimassaoloa on sittemmin jatkettu yhteensä kolmella vuodella. Lakiehdotuksen hyväksyminen tarkoittaisi yhteensä lähes 10 vuoden voimassaoloaikaa, jolloin lakiin sisältyviä rajoituksia voidaan tuskin pitää enää väliaikaisina (vrt. lain nimike). On toisaalta otettava huomioon myös ne painavat yhteiskunnalliset tarpeet, jotka ovat rajoitusten voimassaolon jatkamisen taustalla. Perustuslakivaliokunnankin usein toistaman kannan 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 (esim. PeVL 30/2016 vp s. 3 ja siinä mainitut lausunnot). Ehdotetun jatkoajan pituutta ei perustella tässäkään yhteydessä erikseen selostamalla esimerkiksi sote-uudistukselle kaavailtua aikataulua. Perustelut olisivat tarpeen ehdotettujen rajoitusten oikeasuhtaisuuden arvioimiseksi.

Lakiehdotukselle esitetyt perustelut ovat mielestäni hyväksyttäviä ja painavia. Ehdotukseen sisältyvien rajoitusten oikeasuhtaisuuden arviointia vaikeuttaa se, ettei lain voimassaoloajan pidentämiselle kolmella vuodella esitetä täsmällisiä perusteluja. Tämä on ongelma, sillä kyse on alun perin lyhytaikaiseksi tarkoitetusta laista, mikä ilmenee jo lain nimikkeestä. Tästä huolimatta loppuarvioni on, että lakiehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perusteluna viittaan edellä esittämääni ja etenkin perustuslakivaliokunnan asiaa koskeviin tulkintoihin.

Tampereella 15. lokakuuta 2019

Raija Huhtanen
Julkisoikeuden professori (emerita)