Valiokunnan lausunto PeVL 5/2019 vp– HE 22/2019 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys 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

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys 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 (HE 22/2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annettua lakia sekä kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettuja muutoksia arvioidaan perustuslain 19 §:n 3 momentin riittäviä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluita koskevan perusoikeussäännöksen, 22 §:n perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen ja 121 §:n kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut esitystä myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden ja 15 §:n omaisuuden suojan kannalta.

Hyväksytty
3.1

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset koskevat lakeja, joissa säädetään kuntien päätöksentekoon kohdistuvista määräaikaisista rajoituksista ja velvoitteista. Kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annettu laki ja eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain velvoitteiden soveltamisesta annettu laki on säädetty peruslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 30/2016 vp ja PeVL 57/2017 vp).

Kuntien perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoimintavelvoitteita ehdotetaan jatkettavaksi kolmella vuodella vuoden 2020 lopusta vuoden 2023 loppuun saakka. Kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi kolmella vuodella joulukuun 31 päivään 2025 saakka. Lisäksi kunnan ja kuntayhtymien yksityisten kanssa tekemiin sopimuksiin on sisällytettävä irtisanomista koskeva sopimusehto, kun sopimusten ennakoitu vuotuinen arvo ylittää 15 prosenttia kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon vuosittaisista käyttötalousmenoista. Voimassaolevassa laissa tämä raja-arvo on 30 prosenttia.

Kun sääntelyn taustalla oleva, perustuslain 121 §:ssä suojattua kunnallista itsehallintoa ja osin myös perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuudensuojaa rajoittava perusratkaisu on hiljattain säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, ehdotusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kysymys lähinnä sen arvioimisesta, estääkö perustuslaki rajoitusten voimassaolon jatkamisen. Lisäksi ehdotetun ulkoistamissopimuksiin sisällytettävän irtisanomisehdon raja-arvon hyväksyttävyyttä on arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 121 §:n kannalta.

Hallituksen esityksen tavoitteet liittyvät valmisteilla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän uudistuksen valmisteluun ja pyrkimyksiin varmistaa sen tavoitteiden toteutuminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia yhteistoimintavelvoitteiden purkamisia sekä kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia ehdotetaan rajoitettavaksi sen turvaamiseksi, että uudessa palvelurakenteen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäjillä on mahdollisuudet toteuttaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut yhdenvertaisesti ja taloudellisesti. Rajoitustoimenpiteitä jatketaan kolmella vuodella, koska sote-uudistuksen toteutuminen on lykkääntynyt.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti katsonut, että 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, PeVL 67/2014 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp).

Ehdotetuille perustuslain 121 §:ssä suojattuun kunnalliseen itsehallintoon kohdistuville rajoitustoimenpiteille on perustuslakivaliokunnan mielestä edelleen perustuslakivaliokunnan aiemmin toteamat painavat perusteet. Perustuslakivaliokunta uudistaa aikaisemman näkemyksensä painottaen sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän uudistus tulee toteuttaa hallitusti ja perusoikeudet turvaavalla tavalla (ks. erit. PeVL 26/2017 vp).

Perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta on olennaista, että sopijapuoli voi aina harkita, onko hän valmis sitoutumaan sopimukseen, jos siihen sisällytetään ehdotetun kaltainen irtisanomisehto. Esitys ei puutu taannehtivasti olemassa oleviin sopimussuhteisiin eikä se tältä kannalta katsoen muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi perustuslain 15 §:n kannalta (ks. myös PeVL 30/2016 vp ja PeVL 57/2017 vp).

Muita seikkoja

Valiokunnan käsityksen mukaan määräaikaisiksi laeiksi alun alkaen tarkoitettujen lakien voimassaoloajan pitkittyminen ei ole aivan ongelmatonta. Ehdotettu kolmen vuoden voimassaoloajan pidennys on varsin pitkä siihen nähden, että rajoituslain alkuperäinen voimassaoloaika oli kolme ja puoli vuotta. Voimassaoloa on sittemmin jatkettu yhteensä kolmella vuodella. Lakiehdotuksen hyväksyminen tarkoittaa yhteensä lähes 10 vuoden voimassaoloaikaa, joka on varsin pitkä määräaika ja jota voidaan vain vaivoin pitää väliaikaisena sanan varsinaisessa merkityksessä. Hallituksen esityksessä ei myöskään esitetä perusteita sille, miksi siinä on päädytty ehdottomaan juuri ehdotetun kaltaisia pidennyksiä.

Valiokunta kuitenkin katsoo, että sote-uudistuksen odotettavissa oleva laajuus huomioiden pidennyksiä voidaan pitää hyväksyttävinä. Perustuslakivaliokunta toistaa kantansa, että lakiehdotuksen vaikutuksia on seurattava tarkoin ja mahdollisiin epäkohtiin puututtava viipymättä, jos laki tuottaa ongelmia perusoikeuksien toteutumisen tai perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta, laki osoittautuu toimimattomaksi taikka jos sote-uudistuksen jatkovalmistelu antaa muutoin aihetta lain uudelleen arviointiin (ks. PeVL 30/2016 vp ja PeVL 57/2017 vp). Valiokunnalle on hallituksen esityksen perusteella epäselvää, miten valiokunnan edellyttämä seurantavelvoite on toteutunut.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2019 vp

Helsingissä 25.10.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen