**Valiokunnan lausunto PeVL 57/2017 vp– HE 182/2017 vp**

# Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain sekä eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain muuttamisesta**

**Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle**

## JOHDANTO

### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain sekä eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 182/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Pekka Järvinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen, valtiovarainministeriö
- professori Juha Lavapuro
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Raija Huhtanen
- professori Olli Mäenpää

## HALLITUKSEN ESITYS

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

Ehdotuksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annettu laki olisi voimassa vuoden 2020 loppuun saakka ja kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain eräiden velvoitteiden soveltamisesta annettu

laki vuoden 2019 loppuun saakka. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotuksia on tarkasteltu perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon sekä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta.

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

*Arvioinnin lähtökohdat*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annettua lakia (jäljempänä rajoituslaki) ja kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain eräiden velvoitteiden soveltamisesta annettua lakia (jäljempänä myös paras-puitelaki). Sekä rajoituslaki että paras-puitelain velvoitteiden jatkamislaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta totesi, että paras-puitelain velvoitteiden jatkamislaki ei ollut ongelmallinen perustuslain 121 §:n näkökulmasta (PeVL 9/2015 vp). Rajoituslaista antamassaan lausunnossa valiokunta totesi, että ehdotettu sääntely ei muodostunut perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmalliseksi ja että sääntelyä ei voida pitää ongelmallisena myöskään perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan näkökulmasta (PeVL 30/2016 vp).

Esityksen tavoitteet liittyvät välittömästi vireillä olevan sote- ja maakunta-uudistuksen valmisteluun ja pyrkimyksiin varmistaa sen tavoitteiden toteutuminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia rajoitetaan, jotta turvataan sote- ja maakuntauudistuksen myötä syntyvien maakuntien mahdollisuudet järjestää niiden järjestämisvastuulle siirtyvät palvelut yhdenvertaisesti ja taloudellisesti koko maakunnan alueella.

Perustuslakivaliokunta piti ensi kerran rajoituslakia käsitellessään tärkeänä, että lakiehdotuksen vaikutuksia seurataan tarkoin ja mahdollisiin epäkohtiin puututaan viipymättä, jos laki tuottaa ongelmia perustuslain 6 ja 19 §:ssä turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta, laki osoittautuu muutoin toimimattomaksi taikka jos sote-uudistuksen jatkovalmistelu antaa muutoin aihetta lain uudelleen arviointiin (PeVL 30/2016 vp, s. 6). Hallituksen esitystä voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää valiokunnan esittämän seurantavelvoitteen toteuttamisena.

*Sopimukset palveluntuottajien kanssa*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajoituslain 3 §:ää. Ehdotetun 1 momentin mukaan kunnan ja kuntayhtymän tulee sisällyttää tämän lain voimaantulon jälkeen tehtäviin ja vuoden 2019 jälkeen voimassa oleviin sopimuksiin yksityisen palvelun tuottajan kanssa ja rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin sopimusehto, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisessä järjestämisvastuussa olevalla on oikeus irtisanoa sopimus vuoden 2020 aikana päättymään kahdentoista kuukauden kuluttua irtisanomisesta ilman, että irtisanomisesta syntyy korvausvelvollisuutta. Ehdotetun 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu sopimusehto on sisällytettävä sellaisiin 1 momentissa tarkoitettuihin yksityisen palvelun

tuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin, joiden ennakoitu vuotuinen arvo ylittää kolmekymmentä prosenttia kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta viimeisimmän tilinpäätöksen mukaisista vuosittaisista käyttötalousmenoista ja sopimuksen voimassaolo jatkuu vuoden 2020 jälkeen. Jos kunta tai kuntayhtymä tekee tämän lain voimassaoloaikana useamman kuin yhden sopimuksen saman yksityisen palvelun tuottajan kanssa siten, että sopimusten yhteenlaskettu arvo ylittää edellä mainitun rajan, irtisanomisehto on vastaavasti sisällytettävä kaikkiin näihin sopimuksiin. Jos sopimuksia tehdään useiden eri tuottajien kanssa, on irtisanomisehto sisällytettävä sopimukseen, jonka perusteella kolmenkymmenen prosentin raja ylittyy, ja kaikkiin sen jälkeen tehtäviin sopimuksiin.

Perustuslakivaliokunta toistaa aikaisemmin esittämänsä kannan (PeVL 30/2016 vp, s. 3) siitä, että lakiehdotuksen 3 §:n muodostama kokonaisuus on vaikeasti hahmottuva. Kun 1 momentin tarkoituksena on säätää velvollisuus sisällyttää säännöksessä mainittu irtisanomisehto tiettyihin sopimuksiin, ehdotetussa 2 momentin sääntelyssä tarkennetaan, millaisia tilanteita sopimusehdon sisällyttämisvelvollisuus koskee yksityisen palvelun tuottajien kanssa tehtävissä sopimuksissa.

Sisällöllisesti ehdotus tiukentaisi jonkin verran velvollisuutta irtisanomisehdon sisällyttämiseen sopimukseen, mutta ei sinänsä muuttaisi sääntelyn luonnetta. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pitänyt tällaisia siirtymävaiheen järjestelyjä tavoitteiltaan hyväksyttävinä. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että kyse on sote-uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi välttämättömästä rauhoitusajasta, jolla pyritään estämään toimia, jotka ovat ristiriidassa uudistuksen tavoitteiden kanssa (PeVL 30/2016 vp, s. 3). Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 9—10) on esitetty, että useat kunnat ovat suunnitelleet ja valmistelleet järjestämisvastuulleen kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistamisia ennen järjestämisvastuun siirtämistä kunnilta maakunnille. Tällainen toiminta vaikeuttaa vireillä olevan sote-uudistuksen tavoitteiden toteutumista ja haittaa palvelurakenteen asianmukaista kehittämistä.

Ehdotettua sääntelyä ei ole sen perusteluiden (s. 18) mukaan tarkoitettu taannehtivaksi (ks. myös PeVL 30/2016 vp, s. 3). Yksityinen sopijapuoli voi vapaasti arvioida, onko sen kannalta järkevää solmia kunnan tai kuntayhtymän kanssa palvelujen ulkoistamista koskeva sopimus, johon sisältyy korvausvelvollisuuden kieltävä irtisanomisehto. Ehdotus ei siten muodostu ongelmalliseksi perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksestä johdettavan perusteltujen odotusten suojan kannalta. Kyseinen hyväksyttävän päämäärän kannalta oikeasuhtainen ja siirtymäaikaan rajoitettu järjestelmä ei ole ongelmallinen myöskään perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta (ks. PeVL 30/2016 vp, s. 3).

*Investointeja koskevat rajoitukset*

Ehdotetussa 4 §:ssa muutetaan rakennusinvestoinneille myönnettävien poikkeuslupien myöntämisperusteita siten, että poikkeuslupa myönnetään vain, jos investointi on palvelujen saatavuuden turvaamisen kannalta välttämätön ja kiireellinen. Lupahakemuksessa tulee säännöksen 2 momentin mukaan esittää selvitys investointikustannuksista sekä investoinnin muista taloudellisista vaikutuksista.

Ehdotus merkitsee nykyiseen verrattuna jonkin verran pidemmälle menevää kuntiin ja kuntayhtymiin kohdistuvaa rakennusinvestointien rajoittamista. Kyse on kuitenkin edelleen vain siirtymäajan, vuoden 2020 loppuun, voimassa olevista rajoituksista, joille on osoitettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimivuuteen liittyviä hyväksyttäviä perusteita. Sillä ei puututa kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi, eikä se muodosta ehdotonta estettä kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistehtävään liittyville rakennusinvestoinneille. Ehdotus ei muodostu näiltäkään osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi (ks. PeVL 30/2016 vp, s. 3).

*Voimassaolon jatkaminen*

Rajoituslain voimassaoloaikaa ehdotetaan jatkettavaksi vuodella, koska sote-uudistuksen toteutuminen on lykkääntynyt (ks. PeVL 26/2017 vp). Perustustuslakivaliokunnan mielestä sote-uudistuksen jatkovalmistelu antaa ilmeisellä tavalla aiheen pidentää rajoituslain voimassaoloaikaa. Perustuslaki ei aseta esteitä myöskään paras-puitelain velvoitteiden jatkamiselle (ks. myös PeVL 9/2015 vp).

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 12.12.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Ben Zyskowicz kok

**Valiokunnan lausunto PeVL 57/2017 vp**

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen