

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (HE 97/2016 vp). Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Päivi Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöjohtajan sijainen, lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Raija Huhtanen
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian.

Hallituksen esityksen säätämisympäristöperusteluissa on tarkasteltu lakiehdotuksen suhdetta perustuslain 19 §:ssä turvattuihin sosiaalisiin oikeuksiin ja niiden yhdenvertaiseen toteuttamiseen, perustuslain 22 §:n mukaiseen julkisen vallan yleiseen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen, perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan ja sopimusvapauteen samoin kuin perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnallisen itsehallinnon periaatteeseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Ehdotetun 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on luoda sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen valmisteluvaiheessa edellytyksiä turvata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen yhdenvertaisesti ja taloudellisesti rajoittamalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia.

Hallituksen esityksen perusteluiden (s. 5) mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen (jäljempänä myös sote-uudistus) kuluessa useissa kunnissa ja kuntayhtymissä on tehty ratkaisuja, joilla pyritään säilyttämään nykyinen palvelurakenne, henkilöstö, kiinteistöt, omaisuus tai muu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen liittyvä kokonaisuus tai joiden tarkoituksena on edesauttaa sosiaali- ja terveydenhuollon voimavarojen mahdollisimman suuren osan sitomista oman kunnan alueelle. Perusteluiden (s. 6) mukaan yhä useammat kunnat ja yhteistoiminta-alueet ovat hankkineet yksityiseltä palvelun tuottajalta lähes kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvät palvelut jättäen itselleen julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä. Tällaisia niin sanottuja kokonaisulkoistuksia on myös parhaillaan vireillä. Lisäksi lähes kaikissa sairaanhoitopiireissä on valmisteilla tai käynnissä suuria rakennushankkeita, ja kunnissa on valmisteilla tai käynnissä lukuisia sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä rakennushankkeita (s. 7).

Hallitus katsoo, että tulevassa uudessa palvelurakenteessa on perusteltua arvioida uudelleen aiemmin tehtyjä sopimusjärjestelyjä (s. 7). Lisäksi tulevien järjestämisvastuussa olevien toimijoiden vastuulle ei hallituksen mukaan tule siirtää tulevaisuuden palvelutuotannon näkökulmasta epätarkoituksenmukaista omaisuutta tai velkoja tällaisista investoinneista.

Ehdotetussa 2 §:ssä lain soveltamisala määritetään koskemaan tietyntylaisia sopimuksia (1 momentti), tietyissä laeissa säädettyjen velvoitteiden järjestämistä (2 momentti), minkä lisäksi säännöksessä määritellään lain etusija suhteessa eräisiin muihin lakeihin (3 momentti).

Ehdotettu 3 § koskee kunnan ja kuntayhtymän sopimuksia yksityisen palvelun tuottajan kanssa sekä rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskevia sopimuksia. Ehdotettu 4 § puolestaan koskee investointeja rakennuksiin. Ehdotetun 5 §:n mukaan, jos 2—4 §:n mukaiseen oikeustoimeen on ryhdytty tämän lain vastaisesti, sopimus ei sido sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuussa olevaa 1 päivästä tammikuuta 2019.

Arvioinnin perusteet

Ehdotetut kuntien ja kuntayhtymien toimintavapautta rajoittavat säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon sekä sopimuskumppaneiden osalta perustuslain 15 §:n omaisuuden suojaan perustuvan sopimusvapauden ja perusteltujen odotusten suojan kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2016 vp

Hallituksen esitykseen sisältyy asianmukaiset säätämisyjärjestysperustelut. Perustuslakivaliokunta voi yhtyä pitkälti niissä esitettyihin näkemyksiin ja esittää siten yleisten näkökohtien lisäksi vain eräitä sääntelyn selkeyteen ja täsmällisyyteen liittyviä huomioita.

Hallituksen tarkoituksena on myöhemmin annettavalla lakiehdotuksella siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu kunnilta ja kuntayhtymiltä maakuntajaon pohjalta toteutettavaksi. Nyt arvioitava hallituksen esitys perustuu siihen, että kuntakentän toiminnassa on havaittu pyrkimyksiä säilyttää nykyistä palvelurakennetta tai sitoa omalle alueelle voimavaroja tavalla, joka heikentäisi tai vaikeuttaisi uudistuksen toteuttamista. Hallituksen esityksessä on siten kyse sote-uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi välttämättömästä rauhoitusajasta, jolla pyritään estämään toimia, jotka ovat ristiriidassa uudistuksen tavoitteiden kanssa.

Perustuslakivaliokunnan aikaisemman arvion 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 (ks. PeVL 75/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2014 vp, s. 3—4). Valiokunta on myös todennut, että julkisen talouden rahoitus pohjaan 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 pitää tärkeänä, että valmisteilla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen myötä kansalaisten sosiaali- ja terveyspalvelut turvataan koko maassa yhdenvertaisesti.

Perustuslain 121 §:ssä turvattun kunnallisen itsehallinnon keskeisenä sisältönä on kunnan asukkaiden oikeus päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkittömäksi (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 5).

Omaisuuksien perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Varallisuusosoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (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). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. koivasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta katsoo, että sääntelyä ei ole tarkoitettu taannehtivaksi. Ehdotettu sääntely määräaikaisena, hyväksyttävän päämäärän kannalta oikeasuhtaisena ja rajattuna kokonaisuutena ei muodostu perustuslain 121 §:ssä turvattun kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmalliseksi. Sääntelyä ei voida pitää ongelmallisena myöskään perustuslain 15 §:ssä turvattun omaisuuden-

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2016 vp

suojan näkökulmasta. Rajoitukset perustuvat perusoikeuksien kannalta hyväksyttävään päämäärään, ja rajoitusten vähäisyys huomioon ottaen niitä voidaan pitää myös oikeasuhtaisina.

Yksittäisten säännöshdotusten arviointi

Sopimukset yksityisen palvelun tuottajan kanssa sekä rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskevat sopimukset

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan kunnan ja kuntayhtymän tulee sisällyttää lain voimaantulon jälkeen tehtäviin ja vuoden 2018 jälkeen voimassa oleviin sopimuksiin yksityisen palvelujen tuottajan kanssa ja rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin sopimusehto, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisessä järjestelyvastuussa olevalla on oikeus irtisanoa sopimus vuoden 2019 aikana päättymään 12 kuukauden kuluttua irtisanomisesta.

Ehdotetussa 2 momentissa puolestaan säädetään tarkemmin, millaisia tilanteita sopimusehdon sisällyttämisvelvollisuus koskee, kun kyseessä on yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtävä sopimus. Lisäksi 2 momentti sisältää kyseisen sopimuksen irtisanomismenettelyä sekä irtisanomisen edellytyksiä koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu 2 momentti ei sanamuotonsa mukaisesti koske rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskevia sopimuksia.

Ehdotettu 3 momentti puolestaan laajentaa 1 momentissa tarkoitettua sopimusehdon sisällyttämisvelvollisuuden myös ennen tämän lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin, jos niitä olennaisilta osin muutetaan tämän lain voimaantulon jälkeen.

Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen 3 §:n muodostama kokonaisuus on vaikeasti hahmotettava. Kun 1 momentin tarkoituksena on säätää velvollisuus sisällyttää säännöksessä mainittu irtisanomisehto tiettyihin sopimuksiin, ehdotetussa 2 momentin sääntelyssä täsmennetään, millaisia tilanteita sopimusehdon sisällyttämisvelvollisuus koskee yksityisen palvelun tuottajien kanssa tehtävissä sopimuksissa. Kun otetaan huomioon, että sääntelyllä ei ole perusteluiden mukaan taannehtivia vaikutuksia, ja kun 2 momentin loppuosan sääntely kuitenkin koskee sopimuksen irtisanomista ja irtisanomisen edellytyksiä, voi tämä perustuslakivaliokunnan mielestä tarkoittaa ainoastaan sitä, että irtisanomismenettelyä ja irtisanomisen ehtoja koskeva sääntely 2 momentin loppuosassa koskee vain irtisanomista nyt sopimukseen otettavaksi ehdotettua sopimusehdon perusteella.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta kunnan tai kuntayhtymän velvollisuutta sisällyttää irtisanomisehto sopimukseen ei voida pitää oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena. Perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta olennaista on se, että sopijapuoli voi aina harkita, onko hän valmis sitoutumaan sopimukseen, jos siihen sisällytetään lain edellyttämä irtisanomisehto.

Sääntelyn selkeyteen liittyvistä syistä sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee kuitenkin harkita säännöksen rakenteen selkeyttämistä siten, etteivät eri momenttien soveltamistilanteet jää epäselviksi. Tämä on perustusvaliokunnan mielestä perusteltua tehdä esimerkiksi siten, että sopimuk-

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2016 vp

sen irtisanomista koskeva 2 momentin loppuosa siirretään irtisanomisehdon sisällyttämisvelvollisuutta koskevan sääntelyn jälkeen omaksi 4 momentiksi. Säännöksen sanamuotoa on lisäksi syytä täsmentää vastaamaan perusteluita sen suhteen, että irtisanomista koskeva sääntely koskee irtisanomista nyt sopimukseen otettavaksi ehdotetun sopimusehdon perusteella, ei muutoin. Lisäksi pykälän 3 momentin kirjoitusasu on selkeytettävä siten, että sen suhde pykälän 2 momenttiin on yksiselitteinen.

Yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtävän sopimuksen irtisanominen edellyttää 3 §:n 2 momentin mukaan muun muassa sitä, ettei sopimus ole Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon mukaan tarkoituksenmukainen asiakkaan ja potilaan valinnanvapauden toteuttamisen kannalta. Valinnanvapauden sisältöä ei käsitellä lainkaan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 16). Yleisperusteluissa tosin mainitaan (s. 5), että sote-uudistuksen yhteydessä "luodaan valinnanvapaus-lainsäädäntö, joka mahdollistaa, että käyttäjä valitsee itse palveluiden julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin tuottajan". Perustuslakivaliokunnan mielestä asiakkaan ja potilaan valinnanvapauden toteutuminen on irtisanomisperusteena epämääräinen, koska valinnanvapautta koskevaa lainsäädäntöä ei toistaiseksi ole olemassa.

Irtisanomisehdon soveltaminen voi myös joissain tilanteissa, esimerkiksi soveltamisajankohdasta riippuen, muodostua ongelmalliseksi, koska irtisanominen on nimenomaisesti säädetty riippumaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnosta. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että tällainen lausunto ei ole yleensä valituskelpoinen päätös. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklan mukaan paikallisviranomaisilla tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee harkita Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon korvaamista päätöksellä, jonka lainmukaisuus voidaan saattaa hallintotuomioistuinten arvioitavaksi.

Investoinnit rakennuksiin

Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä ei saa tehdä sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin kohdistuvia investointeja koskevia sitoumuksia, joiden arvonlisäverottomat kokonaiskustannukset ylittävät viisi miljoonaa euroa. Ehdotetun 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä on toimivalta myöntää poikkeuslupa investointisitoumuksen tekemiselle. Poikkeusluvan myöntäminen edellyttäisi muun muassa sitä, että investointi tukee muutoinkin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosten tavoitteiden toteutumista.

Poikkeusluvan myöntäminen sidottaisiin siten hallituksen jo tekemiin ja tuleviin linjauksiin uudistuksen tavoitteista (HE, s. 17). Poikkeusluvan myöntämisen edellytys jää näin ollen hyvin avoimeksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotukseen jo sisältyvä erillinen edellytys investoinnin tarpeellisuudesta alueen palvelurakenteen kannalta täyttää sääntelytarpeen.

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2016 vp

Lain vastaisen sopimuksen sitomattomuus

Ehdotetun 5 §:n mukaan, jos 2—4 §:n mukaiseen oikeustoimeen on ryhdytty tämän lain vastaisesti, sopimus ei sido sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuussa olevaa 1 päivästä tammikuuta 2019.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että säännöksessä sitomattomuus kohdistetaan vain tahoon, joka on säännöksessä mainittuna ajanhetkenä järjestämisvastuussa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Säännös voidaan ymmärtää niin, että sopimuksen alkuperäisesti tehnyt osapuoli, esimerkiksi kunta taikka sen sopimus Kumppani, olisi kuitenkin sidottu lainvastaiseen sopimukseen. Tämä ei voine olla säännöksen tarkoitus, mistä syystä säännöstä on perustuslakivaliokunnan mielestä aiheellista täsmentää vastaamaan sen tarkoitusta.

Seuranta

Perustuslakivaliokunta pitää 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 aiheita lain uudelleen arviointiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 14.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r (osittain)
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2016 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen