

Lausunto

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp). Erityistä huomiota on pyydetty kiinnittämään riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamiseen ehdotuksessa (PL 19,3 §). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Sote-uudistuksen tavoitteet

Suomen lainsäädännössä, kuten kuntalain 8-9 §:ssä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuuslain 4 §:ssä, on erotettu julkisten palvelujen järjestäminen ja tuottaminen ja vastaavasti järjestämis- ja tuottamisvastuu. Tämä erottelu ulottuu myös perustuslain 19.3 §:n tulkintaan. Tämä perustuslain säännöksen julkiselle vallalle perustama velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ei edellytä, että julkisen vallan yksiköt myös tuottavat nämä palvelut. Sen sijaan se edellyttää, että julkinen valta kantaa näiden palvelujen järjestämisvastuun. Järjestämisvastuu kuuluu nykyisin kunnille ja erikoissairaanhoidossa myös kuntayhtymille, kun taas uudistus siirtäisi järjestämisvastuun hyvinvointialueille. Sote-uudistuksen keskeisenä pyrkimyksenä sen eri vaiheissaan on ollut antaa järjestämisvastuu kuntia suuremmille julkisen vallan yksiköille ja näin edistää riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamista. Myös sote-uudistuksen integraatiotavoite, joka koskee yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ja toisaalta perus- ja erikoissairaanhoidon yhteensovittamista, palvelee perustuslain 19.3 §:n edellyttämää riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamista. Sote-uudistuksen molemmat keskeiset tavoitteet ovat siten sopusoinnussa PL 19.3 §:n kanssa. Tästä perustuslain säännöksestä ei sen sijaan voida johtaa täsmällisiä kriteerejä järjestämisvastuuta kantavien julkisen vallan yksiköiden koolle tai niiden optimaaliselle lukumäärälle. Nämä ovat poliittisen harkinnan asioita.

Rahoitusjärjestelmä

Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen edellyttää riittävän rahoituksen turvaamista. Samalla se edellyttää rahoitusjärjestelmää, joka kannustaa järjestämisvastuussa olevia julkisen vallan yksiköitä tehokkaaseen ja taloudelliseen toimintaan. Lisäksi rahoitusjärjestelmän ja siihen mahdollisesti liittyvien tasausjärjestelyjen tulisi varmistaa palvelujen yhdenvertainen saatavuus koko valtakunnan alueella. Oikeudellisen arvioinnin ja poliittisen harkinnan välisen rajan kunnioittaminen varoittaa kuitenkin tekemästä perusoikeussäännöksistä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä riittävät ja yhdenvertaiset palvelut varmistavasta rahoitusjärjestelmästä. Varovaisuus on erityisen perusteltua silloin, kun substanssiasiantuntijat ovat erimielisiä rahoitusjärjestelmää koskevien ehdotusten vaikutuksista. Valtiosääntöoikeudellisten varoituskellojen tulisi kuitenkin alkaa soida silloin, jos uusi rahoitusjärjestelmä asiantuntija-arvioiden mukaan laskisi selvästi sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta yleisesti tai joillakin alueilla erityisesti ilman, että voitaisiin vakuuttavasti osoittaa, että toiminnan tehostuminen kompensoisi rahoitustason laskua. Toiseksi, kuten perustuslakivaliokunta viime vaalikaudella antamissaan lausunnoissaan korosti, riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen edellyttää hätärahoituksen varmistamista tilanteessa, jossa hyvinvointialue ei kykene täyttämään järjestämisvastuutaan. Kolmanneksi, hyvinvointialueiden verotusoikeus ja valtiollisen rahoituksen täydentäminen verotuloilla on, kuten substanssiasiantuntijat ovat todenneet, tärkeää myös rahoituksen turvaamisen sekä tehokkaaseen ja taloudelliseen toimintaan kannustamisen kannalta. Verotusoikeuden vaikutus riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen vahvistaa siten niitä verotusoikeutta puoltavia argumentteja, jotka perustuvat perustuslain 121.4 §:n itsehallintosäännökseen.

Hyvinvointialueiden oma palvelutuotanto

Viime vaalikaudella antamissaan lausunnoissa perustuslakivaliokunta painotti maakuntien oman palvelutuotannon ja siihen varattavien voimavarojen välttämättömyyttä riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunnan sote-uudistuksesta viime vaalikaudella antamista lausunnoista ilmenee, että perustuslaki edellyttää järjestämisvastuussa olevan julkisen vallan yksikön omaa palvelutuotantoa ja samalla rajoittaa julkisten sote-palvelujen ulkoistamista kahdella eri perusteella. Ensinnäkin perusteena on julkisen vallan velvollisuus turvata perustuslain 19.3 ja 6 §:n edellyttämällä tavalla jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kaikissa tilanteissa, mukaan luettuina yksityisen palvelun tuottajan toiminnan häiriötilanteet. Toiseksi rajoituksia seuraa perustuslain 124 §:n säännöksistä, jotka koskevat julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle.

Lausunnossaan 15/2018 vp perustuslakivaliokunta tarkasteli hallituksen uutta esitystä (HE 16/2018 vp), jossa ehdotuksesta valinnanvapauslaiksi oli poistettu maakunnan velvollisuus yhtiöittää suoran valinnan palvelujen tuotantonsa ja kielto tuottaa palveluja itse. Valiokunnan mukaan ehdotuksessa oli otettu huomioon valiokunnan lausunnossaan 26/2017 vp esittämät säätämisyjärjestäjähuomautukset maakunnan omasta palvelutuotannosta ja yhtiöittämisvelvoitteesta ja että se näiltä osin loi paremmat edellytykset kuin aikaisempi ehdotus toteuttaa uudistus siten, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet eivät vaarannu. Valiokunta kuitenkin katsoi, että myös uuden esityksen mukaisessa järjestelmässä voi syntyä yksityiselle palvelun tuotannolle ominaisia vaikeasti ennakoitavia liiketaloudellisia riskejä, jotka voivat aiheuttaa myös perusoikeusnäkökulmasta vaikeasti hallittavia asetelmia. Palvelujen saatavuus voi monituottajajärjestelmässä vaarantua häiriö- ja poikkeusolojen ohella esimerkiksi silloin, kun markkinatoimintaa ei ole riittävästi maakunnan järjestämisvastuun toteutumiseksi tai se ei enää vastaa sille asetettuja vaatimuksia. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotus valinnanvapauslaiksi ei sisältänyt ”muodollista estettä sille, että valinnanvapausmallista johtuva kilpailuasetelma voi käytännössä johtaa perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta markkinoiden keskittyessä tilanteeseen, jossa maakunnan oman tuotannon mahdollisuudet eivät ole riittäviä”.

Valiokunta katsoikin, että perustuslain 19.3 §:stä seuraa maakunnan velvollisuus ylläpitää riittävästi omaa palvelutuotantoa sen varmistamiseksi, että se pystyy kaikissa tilanteissa turvaamaan jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut sekä tarvittaessa välittömästi vastaamaan korvaavalla palvelutuotannolla palveluiden saatavuuden vaarantumiseen. Laissa tuli valiokunnan mukaan ”säädosperusteisesti” taata maakuntien riittävä oma palvelutuotanto ja maakunnan liikelaitoksen toimintavalmius. Lainsäädännössä oli varmistettava, että järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla on riittävät taloudelliset voimavarat sekä tarvittavat tilat, laitteisto ja henkilöstö tuottaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Perustuslakivaliokunta palasi maakunnan perustuslain 19.3 §:ään perustuvaan velvollisuuteen ylläpitää omaa tuotantoa ja tuotantokapasiteettia vielä lausunnossaan 65/2018 vp. Valiokunta arvioi tässä lausunnossa muutosehdotuksia, joihin sosiaali- ja terveysvaliokunta oli mietintöluonnoksessaan katsonut perustuslakivaliokunnan aikaisempien huomautusten antavan aiheita.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 22 §:ään sisältyi säännös, jonka mukaan maakunnan liikelaitoksen tehtävänä oli tuottaa palvelut, jos niitä ei ollut saatavilla lainsäädännön, palvelustrategian tai

maakunnan palvelulupauksen mukaisesti. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan 65/2018 vp tätä säännöstä sinänsä valtiosääntöisesti asianmukaisena. Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta oli ehdottanut valinnanvapauslain 85 §:n 1 momentissa säädettäväksi, että maakunta voi asettaa maakunnan liikelaitokselle velvoitteen tuottaa suoran valinnan palveluja maakunnan asukkaille, jos suoran valinnan palvelujen tarjonta maakunnan alueella ei riittänyt takaamaan palvelujen saatavuutta siten kuin perustuslain 19 §:n 3 momentti edellyttää. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta oli perustellut ehdotusta EU-oikeudellisen SGEI-tarkastelun ohella sillä, että velvoitteella taattaisiin maakunnan mahdollisuus toteuttaa järjestämislain 22 §:ssä säädetty maakunnan liikelaitoksen tehtävä tuottaa palvelut, jos niitä ei ole saatavilla lainsäädännön, palvelustrategian tai maakunnan palvelulupauksen mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan mukaan valinnanvapauslain 85 § olisi ollut järjestämislain 22 §:ään nähden erityissäännös, joka olisi täsmentänyt suoran valinnan palvelujen toteuttamisedellytyksiä. Valiokunnan mielestä ei kuitenkaan ollut ymmärrettävää, miksi maakunnan tulisi erikseen asettaa liikelaitokselle palveluvelvoite, jos jo muut säännösehdotukset asettaisivat tällaisen perustuslakivaliokunnan edellyttämän velvoitteen.

Perustuslakivaliokunta totesi, että valinnanvapauslain 85 § olisi jättänyt maakunnan liikelaitoksen palvelutuotantoa koskevan velvoitteen asettamisen maakunnan harkintaan ja edellyttänyt erillistä päätöksentekomenettelyä ja päätöksen toimeenpanoa liikelaitoksessa. Säännös ei sen vuoksi turvannut perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 15/2018 vp edellyttämällä tavalla palvelutuotantoa ja liikelaitoksen toimintavalmiutta siten, että maakunta voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Perustuslakivaliokunta viittasi sosiaali- ja terveysministeriön valiokunnalle antamaan selvitykseen, jonka mukaan valinnanvapauslain 85 § mahdollistaisi niiden lisäkustannusten korvaamisen, joita maakunnan liikelaitokselle aiheutuisi suoran valinnan palvelutoiminnan toiminnan sopeuttamisesta markkinapuutetilanteeseen. Valiokunnan mielestä sääntelyn tarkoituksena oli saattaa maakunnan liikelaitoksen palvelutuotanto ja voimavarat perustuslakivaliokunnan edellyttämälle toimintavalmiuden turvaavalle tasolle vasta sen jälkeen, kun markkinapuutetilanne oli hallinnollisesti todettu. Valinnanvapauslakiehdotuksen käsittelemiseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä sääntelyä oli täsmennettävä siten, että valiokunnan aikaisemmin edellyttämällä tavalla säädösperustaisesti määritellään maakunnan liikelaitoksen velvollisuus ylläpitää sellaista palvelutuotannon tasoa ja valmiutta, että liikelaitos kykenee kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja vastaamaan korvaavalla palvelutuotannolla välittömästi palveluiden saatavuutta vaarantumiseen.

Nyt käsiteltävän järjestämislakiehdotuksen 8 §:n mukaan hyvinvointialueelta edellytettäisiin, että sillä olisi oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Pykälän mukaan hyvinvointialueen olisi huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi hyvinvointialueella olisi oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö sekä hallinnollinen ja muu henkilöstö, hallinnassaan asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä muut tarvittavat toimintaedellytykset. Lisäksi hyvinvointialueella olisi oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto.

Järjestämislain 12 §:ssä säädettäisiin edellytyksistä hankkia palveluja yksityiseltä palvelutuottajalta ja palvelujen hankkimista koskevista rajoituksista. Lakiehdotuksen 8.1 §:ssä säädettäisiin, että hyvinvointialue voi tuottaa asiakkaalle annettavia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja hankkimalla niitä yksityiseltä palveluntuottajalta sopimukseen perustuen, jos palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hyvinvointialueen olisi kuitenkin huolehdittava järjestämisvastuustaan sekä sen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta myös palveluja hankkiessaan. Lisäksi hankittavien palvelujen olisi oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta. Säännösten tarkoituksena on osaltaan varmistaa, että hyvinvointialue ei siirrä järjestämisvastuutaan ostopalvelutuottajalle ja että hyvinvointialueelle jää kaikissa olosuhteissa kyky vastata palveluistaan.

Järjestämislakiehdotuksen 8 ja 12 § ottavat sinänsä huomioon perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella esittämät kannanotot, jotka koskivat perustuslain 19 §:n edellyttämän riittävän palvelutuotannon varmistamista kaikissa olosuhteissa ja tämä tarkoituksen toteuttamisen edellyttämää omaa palvelutuotantoa ja sen vaatimia resursseja. Ongelmana kuitenkin on, että säännösehdotukset lähinnä tyytyvät toistamaan perustuslakivaliokunnan periaatteellisella tasolla esittämät kannanotot. Sen sijaan säännösehdotukset eivät juurikaan täsmennä näitä kannanottoja tai sisällä takeita niiden toteutumisen varmistamiseksi. Toisaalta on selvää, että esimerkiksi omaa palvelutuotantoa tai vaadittavia resursseja koskevien määrällisten kriteerien asettaminen voi olla vaikeaa. En kuitenkaan pidä mahdottomana säätää minimikriteereistä, joita täydentäisivät nyt ehdotetun tapaiset yleislausekkeet. Tällaisilla minimikriteereillä voitaisiin samalla rajoittaa ostopalvelujen käyttämistä ja palvelutuotannon ulkoistamista.

Ulkoistamissopimukset

Järjestämislakiehdotuksen säännökset hyvinvointialueiden omasta palvelutuotannosta ja siihen varattavista voimavaroista estävät niin sanotut kokonaisulkoistukset. Voimaannpanolakiehdotuksen 29 §:ssä on lisäksi säännöksiä eräiden sellaisten hyvinvointialueelle siirtyvien kuntien ja kuntayhtymien sopimusten mitättömyydestä ja irtisanomisesta, joissa järjestämisvastuusta tai palvelujen hankkimisesta on sovittu toisin kuin järjestämislaissa ehdotetaan säädettäväksi. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan mitättömiä olisivat ensinnäkin sellaiset sopimukset järjestämislakiehdotuksen 12 §:n 2 momentissa säädettyistä tehtävistä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä tai joista muutoin on katsottu, että niissä eivät täyty perustuslain 124 §:ssä säädetty julkisen hallintotehtävän siirrolle asetetut edellytykset. Tältä osin on painavia perusteita puuttua sopimuksien keston ja säätää tällaisten sopimuksien tai ehtojen mitättömyydestä.

Lisäksi voimaannpanolakiehdotuksen 29 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan mitättömiä olisivat sellaiset sopimukset, joiden perusteella olisi ilmeistä, ettei hyvinvointialue kantaisi tosiasiasa hyvinvointialueesta annettavan lain 7 §:ssä ja järjestämislakiehdotuksen 8 §:ssä säädettyä järjestämisvastuutaan. Voimaannpanolain 29 §:n 2 momentissa puolestaan säädettäisiin hyvinvointialueiden mahdollisuudesta sanoa sopimus irti, jos sopimuksen perusteella hyvinvointialue ei voisi vastata hyvinvointialueesta ehdotetun lain mukaisista järjestämisvastuuseen kuuluvista tehtävistä (7 §) tai hyvinvointialueelle siirtyvät sopimukset eivät kokonaisarvion perusteella turvaisi hyvinvointialueella järjestämislain 8.2 §:ssä tarkoitettua riittävää omaa palvelutuotantoa. Säättämisyjärjestysperustelujen mukaan säännöstä sovellettaisiin muihin kuin 29 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan ”ilmeisen” mitättömiin sopimuksiin. Lisäksi irtisanomismahdollisuus koskisi voimaannpanolain 29 §:n 2 ja 3 momentin perusteella vuokratyövoiman ja työvoiman hankkimista ostopalveluna, joiden rajoituksesta säädettäisiin sote-järjestämislain 13 §:ssä.

Säännöksiä ostopalveluja ja palvelutuotannon ulkoistamista koskevien sopimusten mitättömyydestä ja irtisanomismahdollisuudesta on tarkasteltava perustuslaissa turvattua omaisuuden suoja (15 §) ja erityisesti sopimussuhteiden pysyvyyttä koskevan tulkintakäytännön valossa.

Kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (548/2016; muut. 1057/2017, 1326/2018 ja 1298/2019) annetun lain 3 §:ssä säädetään siitä, milloin ulkoistamissopimuksiin tulee sisällyttää irtisanomisehto. Ehto kytkeytyy

tilanteisiin, joissa ulkoistuksen laajuus ylittää tietyn prosenttiosuuden kunnan tai kuntayhtymän vuosittaisista käyttötalousmenoista. Prosenttiosuus oli alkuperäisen vuonna 2016 annetun lain mukaan 50 prosenttia. Osuus muutettiin 1.1.2018 voimaan tulleella lain muutoksella 30 prosentiksi. Syksyllä 2019 osuus laskettiin 15 prosenttiin.

Hallituksen esitykset rajoituslaiksi ja sen muutoksiksi ovat vuoden 2018 muutosta lukuun ottamatta olleet perustuslakivaliokunnan käsiteltävinä. Rajoituslakia ja sen muutoksia perusteltiin maakuntien toimintamahdollisuuksien suojaamisella laajoja ja pitkäkestoisia ulkoistamissopimuksia vastaan. Hallituksen esityksissä ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (PeVL 30/2016 vp., PeVL 57/2017 ja PeVL 5/2019 vp.) valtiosäännön kannalta olennaisena pidettiin irtisanomisehdon arviointia yhtäältä perustuslain 121 §:n takaaman kunnallisen itsehallinnon ja toisaalta perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan kuuluvan sopimusvapauden kannalta. Itsehallinnon ja omaisuudensuojan rajoittamiseen oikeuttavana valtiosääntöoikeudellisena argumenttina käytettiin perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen sosiaalisten oikeuksien turvaamista. Hallituksen esityksissä tai perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ei sen sijaan tarkasteltu erikseen perustuslain 6, 19.3 ja 22 §:n muodostaman sääntelykokonaisuuden tai perustuslain 124 §:n ulkoistamiselle mahdollisesti asettamia rajoituksia taikka perustuslain mahdollisesti edellyttämää järjestämisvastuussa olevan julkisen vallan yksikön omaa palvelutuotantoa. Kuten olen edellä selostanut, tämä näkökulma tuli sen sijaan voimakkaasti esille perustuslakivaliokunnan sote-uudistuksesta antamissa lausunnoissa 26/2017 vp, 15/2018 vp ja 65/2018 vp.

Näiden lausuntojen valossa on selvää, että perustuslaki ei salli kokonaisulkoistusta, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuussa olevan julkisen vallan yksikön koko palvelutuotanto siirretään muille palvelun tuottajille. Kuten edellä olen todennut, perustuslakivaliokunta katsoi lausunnoissaan, että perustuslain 19.3 ja 22 §:n säätämästä järjestämisvelvollisuudesta seuraa vaatimus, että järjestämisvastuussa olevalla julkisen vallan yksiköllä tulee olla sellainen oma palvelutuotanto ja sellaiset palvelutuotannon voimavarat, joita tarvitaan perustuslain 19.3 §:n tarkoittamien riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen varmistamiseksi kaikissa tilanteissa. Kokonaisulkoistuksen kieltö voidaan perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa nojata myös perustuslain 124 §:ään. Kokonaisulkoistus vaarantaisi perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan perustuslain 19.3 ja 6 §:ssä turvattujen perusoikeuksien toteutumisen. Tämän vuoksi sitä ei voitaisi pitää tarpeellisena tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi siten kuin perustuslain 124 § edellyttää, minkä lisäksi se olisi ristiriidassa myös tämän pykälän perusoikeuksien turvaamista koskevan edellytyksen kanssa.

Perustuslakivaliokunta ei ole rajoituslaista tai sote-uudistuksesta antamissaan lausunnoissa arvioinut lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon ulkoistamista erikseen rahoituspohjan turvaamisen kannalta. Perustuslain 19.3 §:ssä säädettyjen perusoikeuksien yhdenvertainen toteuttaminen edellyttää ulkoistamiselle säädettäviä rajoituksia ja jo tehtyjen sopimusten muuttamista tai niiden voimassaolon päättämistä myös sen vuoksi, että lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituspohja on pystyttävä turvaamaan kaikissa oloissa.

Kuntien ja yksityisten yritysten perustamilla osakeyhtiöillä, joille lakisääteistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa on ulkoistettu ja jotka eivät ole kuntien määräämisvallassa, ei ole mahdollisuutta saada julkiselta kehitysluottolaitokselta Kuntarahoitus Oyj:ltä lainarahoitusta Kuntien takauskeskuksen takaaman varainhankinnan turvin. Takauskeskuksesta annetun lain (487/1996) 1.2 §:n mukaan takauskeskus voi myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen kunnille ja kuntayhtymille sekä kuntien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Tätä säännöstä on täsmennetty lakiin lisätyllä 1a §:llä (944/2006). Takauskeskus voi tämän pykälän 1 momentin 3) kohdan nojalla myöntää takauksia Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jota Kuntarahoitus käyttää ”rahoittaakseen Euroopan yhteisön valtiontukisääntöjen mukaisesti edullisin ehdoin kuntien tai kuntayhtymien kokonaan omistamia tai niiden määräämisvallassa olevia yhteisöjä taikka kunnallisia liikelaitoksia, jotka harjoittavat kuntien toimialaan kuuluvia laissa säädettyjä julkisia palvelutehtäviä tai näitä välittömästi palvelevia toimintoja taikka muita kansalaisten kannalta välttämättömiä palveluita, jos viimeksi mainittujen palveluiden järjestäminen on paikallisten tai alueellisten olosuhteiden vuoksi tarpeen niiden saatavuuden tai tehokkaan tuottamisen turvaamiseksi”. Kuntarahoitus Oyj:n ja Kuntien takauskeskuksen muodostaman rahoitusjärjestelmän piiriin kuuluvat tämän lainkohdan perusteella ainoastaan kuntien tai kuntayhtymien kokonaan omistamat ja niiden määräämisvallassa olevat yhteisöt sekä kunnalliset liikelaitokset.

Kuntarahoitus Oyj on Euroopan keskuspankkijärjestelmän vastapuoli ja sen rahoitushuollon piirissä. Kuntien järjestämisvastuulla oleva lakisääteinen sosiaali- ja terveyshuolto, joka toteuttaa perustuslain 19.3 §:ssä säädettyjä sosiaalisia perusoikeuksia on Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n välityksellä Euroopan keskuspankkijärjestelmän rahoitushuollon piirissä. Näin ei kuitenkaan asia ole niiltä osin kuin kunnat ja kuntayhtymät ovat ulkoistaneet palvelutuotantonsa osakeyhtiöille, jotka eivät ole niiden määräysvallassa. Yhteys keskuspankkirahoitukseen on katkennut edellä selostamistani lainsäädännöllisistä syistä.

Sopimussuhteiden pysyvyyttä osana omaisuudensuojaa arvioidaan nykyisin perusteltujen odotusten suojan kannalta. Ulkoistamis- ja ostopalvelusopimusten osapuolten tiedossa on ollut, että sote-lainsäädäntö tulee muuttumaan ja että muutokset tulevat koskemaan myös yksityisten palvelun tuottajien asemaa. Onkin kyseenalaista, voidaanko kokonaisulkoistusten tai merkittävän osan järjestämisvastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän sosiaali- ja terveydenhuoltoa kattavien sopimusten kohdalla ylipäättään puhua sopimussuhteiden ja niitä sääntelevän lainsäädännön pysyvyyttä koskevista perustelluista odotuksista, jotka nauttivat perustuslain 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa. Siinä tapauksessa, että tällaisten sopimusten kuitenkin katsottaisiin nauttivan perustuslain 15 §:n tarjoamaa suojaa, oman palvelutuotannon edellyttämien voimavarojen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituspohjan turvaaminen perustuslain 19.3 §:n tarkoittamien riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen yhdenvertaiseksi takaamiseksi on sellainen painavaan yhteiskunnalliseen intressiin liittyvä tarve, jota perusoikeuden rajoitusperusteen hyväksyttävyyys edellyttää. Painavana perusteena on pidettävä myös perustuslain kanssa ristiriidassa olevan sopimustilan päättämistä.

Sysmässä 7.5.2021

Kaarlo Tuori