Olli Mäenpää
8.6.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (HE 97/2016 vp)

Lakiesityksen keskeisenä tarkoituksena on väliaikaisesti rajoittaa kuntien ja kuntayhtymien oikeutta tehdä lakiehdotuksessa tarkemmin määriteltyjä oikeustoimia sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tällaisia rajoituksia on aiheellista arvioida etenkin perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon, omaisuuden suojaan perustuvan sopimusvapauden ja perusteltujen odotusten suojan kannalta.

Kunnallinen itsehallinto

Kunnallisen itsehallinnon keskeisenä sisältönä on perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kunnan hallinnon perustuminen sen asukkaiden itsehallintoon. Perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnalliseen itsehallintoon sisältyvät lisäksi kuntien verotusoikeus ja kuntalaisten oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175). Perustuslain suojaaman itsehallinnon perustekijöihin kuuluvat siten etenkin kuntien itsenäinen päätösvalta, kunnallinen demokratia, kuntien taloudellinen itsenäisyys sekä oma tehtäväpiiri.

Lakiehdotus rajoittaisi kunnan itsenäiseen päätösvaltaan kuuluvaa oikeutta sitoutua oikeustoimiin, joten se puuttuu oikeustoimia koskevaan kunnan itsenäiseen päätösvaltaan. Perustuslakivaliokunnan arvioinneissa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan on todettu merkitsevän, että tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 46/2010 vp, s. 3; PeVL 37/2006 vp, s. 5). Tosin aivan näin suppeaksi kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa ei yleensä ole määritelty. Sen sisällöllisiä perustekijöitä on pikemminkin pidetty arvioinnin lähtökohtana suhteessa kuntia koskevaan lainsäädäntöön, joka vaikuttaa itsehallinnon perustuslainsuojan toteutumiseen.

Ehdotetulla sopimustoimivallan rajoituksella pyritään lakiehdotuksen 1 §:n mukaan turvaamaan vireillä olevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toteutumista yhdenvertaisesti ja taloudellisesti. Tavoite liittyy kiinteästi julkisen vallan tehtäväksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sen mukaan kuin lailla säädetään. Ehdotuksella voidaan siten katsoa olevan varsin painavat sekä perusoikeuksien ja yleisen edun toteuttamiseen liittyvät hyväksyttävät perusteet.

Turvaaminen toteutettaisiin ehdotuksen 2 §:n mukaan kohdistamalla lakisääteiset rajoitukset sote-alan oikeustoimiin, jotka kohdistuisivat merkittäviin investointeihin, laajoihin ja pitkäaikaisiin sote-palvelusopimuksiin sekä pitkäaikaisiin rakennusten käyttöoikeussopimuksiin. Rajoituksia voidaan pitää riittävän tarkkarajaisina ehdotetun lain tarkoituksen toteuttamiseksi vaadittavan kattavuuden varmistamiseksi.

Ehdotettujen rajoitusten arvioinnissa on erityinen merkitys myös niiden suhteellisuudella, jota sääntelisivät lähinnä ehdotuksen 3 ja 4 §. Palvelusopimuksia koskevassa 3 §:ssä ei kiellettäisi palvelusopimuksia. Sen sijaan tällaiseen sopimukseen tulisi sisällyttää laissa tarkemmin määritelty irtisanomisehto, jonka mukaan kunnalla tai kuntayhtymällä on oikeus irtisanoa sopimus 12 kuukauden irtisanomisajalla. Velvollisuutta sisällyttää palvelusopimukseen irtisanomisehto, jonka käyttämisestä kunta päättää tietyin lakisääteisin edellytyksin, voidaan myös lain tarkoitus huomioon ottaen pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena rajoituksena kunnan oikeuteen päättää kuntaa sitovista oikeustoimista. Vastaavalla tavalla on perusteltua arvioida 3 §:n sisältämää käyttöoikeussopimuksen irtisanomisehtoa.

Rakennusinvestointeja koskeva rajoitus koskisi vain yli viiden miljoonan investointeja. Kyse ei ole investointikiellosta, sillä kunta voisi hakea ja saada poikkeusluvan, mikäli 4 §:n 2 momentissa määritellyt poikkeuksen edellytykset täyttyvät. Lisäksi huoltoinvestoinnit ja tarkastuksiin perustuvat välttämättömät investoinnit jäisivät rajoitusten ulkopuolelle. Näin määriteltyjä rajoituksia voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisina.

Lisäksi on aiheellista kiinnittää huomiota kunnan oikeusturvaan rajoitustoimia toteutettaessa. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklan mukaan kunnalla ”tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä”. Tältä kannalta arvioituna kunnan oikeusturva muodostuu riittävän selväksi, kun kysymys on 4 §:ssä tarkoitetuista rakennusinvestoinneista. Pykälässä säännelty poikkeuslupamenettely mahdollistaa lupapäätöksen ja sen edellytysten lainmukaisuuden saattamisen hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Kunnan oikeusturvan kannalta sen sijaan 3 §:ssä säännellyn palvelu- ja käyttösopimuksia koskevan irtisanomisehdon soveltaminen näyttäisi ongelmallisemmalta, koska irtisanominen riippuu keskeisesti Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnosta. Tällaista lausuntoa ei yleensä pidetä valituskelpoisena päätöksenä, eikä kunta/kuntayhtymä voi muutenkaan saattaa lain edellyttämän irtisanomisehdon soveltamisedellytyksiä tuomioistuimen arvioitavaksi. Kunnan oikeusturvaa kohentaisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon korvaaminen päätöksellä, jonka lainmukaisuus voidaan saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Sopimusvapaus

Kunnat ja kuntayhtymät ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Ne käyttävät itsenäisesti kunnan/kuntayhtymän oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevaa puhevaltaa. Itsenäisenä oikeussubjektina ne voivat olla oikeussuhteen

velvoitettuna tai oikeutettuna osapuolena sekä julkis- että yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa. Kunnan ja kuntayhtymän itsenäinen päätösvalta koskee lähtökohtaisesti myös sen oikeutta sitoutua oikeustoimiin.

Sopimusvapautta, johon ehdotettu sääntely rajoittavasti puuttuisi, ei ole nimenomaisesti suojattu perustuslaissa. Sopimusvapaus saa kuitenkin tietyssä määrin suojaa omaisuutta turvaavan perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62/II); vrt. samoin hallitusmuodon omaisuudensuojasäännöksen kannalta PeVL 33/1998 vp). Myös julkisoikeudellisen oikeushenkilön kuten kunnan ja kuntayhtymän sopimusvapauden voidaan katsoa saavan suojaa tällä perusteella (erityisesti oikeushenkilöiden omaisuudensuojasta ks. myös PeVL 45/2005 vp, 3; PeVL 61/2002 vp, 3-4, PeVL 8/2002 vp, 3-4; PeVL 34/2000 vp, 2-3).

Kunnan ja kuntayhtymän sopimusvapauden rajoituksille on edellä esitetyin perustein hyväksyttävät ja painavat perusteet. Rajoitukset ovat myös riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Rajoituksia ei voida pitää suhteettomina. Kuntien ja kuntayhtymien sopimusten ehdotetun kaltainen rajoittaminen ei ole sopimusvapauden kannalta ongelmallista.

Sopimusvapautta rajoittava sääntely kohdistuu myös palvelujen tuottajiin, rakennusten ja toimitilojen vuokraajiin sekä rakentamispalvelujen tarjoajiin. Sääntely kohdistuu lain voimaan tulon jälkeen tehtäviin sopimuksiin, joihin ei kohdistu oikeutettuja odotuksia. Myös tältä kunnan ja kuntayhtymän potentiaalisten sopimuskumppanien kannalta arvioituna sääntely sopeutuu sopimusvapauden puitteisiin.

Sopimusvapauden kannalta jossain määrin ongelmallisesti muotoiltuna voidaan pitää lakiehdotuksen 5 §:ään sisältyvää säännöstä. Sinänsä perustellusti 5 § säätää lain vastaisen sopimusehdon sitomattomuudesta, mutta kohdistaa sitomattomuuden vain kuntaan ja kuntayhtymään, joka on sopimuksen yksi osapuoli. Säännöksen muotoilu saatettaisiin ymmärtää niin, että sopimuksen toinen osapuoli olisi tästä riippumatta sidottu lainvastaisen sopimukseen. Tämä ei voine olla säännöksen tarkoitus, ja joka tapauksessa tällainen sääntely johtaisi sopimuksen osapuolten selvästi epäyhdenvertaiseen kohteen. Tämän vuoksi säännöstä olisi aiheellista täsmentää niin, että lain vastainen sopimus ei sido sen osapuolia tai ei ole pätevä.

Taannehtivuus ja perusteltujen odotusten suoja

Ehdotetulla sääntelyllä ei ole suoranaisia taannehtivia vaikutuksia (vrt. esim. PeVL 5/2002 vp), sillä sääntelyn tarkoituksena ei ole puuttua olemassa oleviin sopimussuhteisiin kesken sopimuskauden. Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momenttiin sisältyvää velvoitetta sisällyttää irtisanomisehto ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin ei voida pitää aidosti taannehtivana. Tällainen velvoite koskisi ainoastaan tilannetta, jossa palvelu- tai käyttösopimusta muutetaan olennaisilta osin lain voimaantulon jälkeen. Velvoitetta voitaisiin siten soveltaa vain tilanteessa, jossa sopimuksen sisältö muutenkin olennaisesti muuttuu.

Perusteltujen odotusten suojaan on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja

velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen (PeVL 36/2010 vp). Lakiehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat sopimukset, joita kunnat ja kuntayhtymät ovat tehneet sosiaali- ja terveyspalvelujen toimialalla, eivät sellaisenaan ole saaneet aikaan perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkoitettuja perusteltuja odotuksia, jotka estäisivät ehdotetun kaltaisen sääntelyn tai edellyttäisivät voimassa olevan lainsäädännön pysyvyyttä. Lakiehdotuksen ei siten voida katsoa puuttuvan ongelmallisella tavalla sopimusosapuolten valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuihin odotuksiin.