Veli-Pekka Viljanen

HE 97/2016 vp LAIKSI KUNTIEN JA KUNTAYHTYMIEN ERÄIDEN OIKEUSTOIMIEN VÄLIAIKAISESTA RAJOITTAMISESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 8.6.2016

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä rajoitettaisiin kuntia ja kuntayhtymiä tekemästä merkittäviä investointeja sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla. Lisäksi kunnille säädettäisiin velvoite sisällyttää laajoihin ja pitkäaikaisiin yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin sekä pitkäaikaisiin rakennusten käyttöoikeussopimuksiin sopimuksen irtisanomisoikeutta koskeva sopimusehto. Ehdotettu laki olisi määräaikainen ja voimassa vuoden 2019 loppuun.

Ehdotettu laki liittyy valmisteilla olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistukseen, jonka tarkoituksena on siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu kunnilta ja kuntayhtymiltä maakuntajaon pohjalta toteutettavaksi. Tämän ns. sote-uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alusta. Ehdotetun lain ideana on turvata sote-uudistuksen toteuttamista ja sitä kautta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä yhdenvertaisesti ja taloudellisesti rajoittamalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia (1 §). Kyse olisi siten eräänlaisesta sote-uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi välttämättömästä rauhoitusajasta, joka suojaa sellaisilta kuntien ja kuntayhtymän toimenpiteiltä, jotka ovat ristiriidassa uudistuksen tavoitteiden kanssa.

Hallituksen esityksen perusteluissa on lakiehdotuksen tueksi esitetty uskottavia ja painavia perusteita. Perustelujen mukaan erityisesti niissä kunnissa, joissa oletetaan palveluverkon supistuvan sote-uudistuksen myötä, on nähtävissä pyrkimyksiä säilyttää palvelurakenteita sosiaali- ja terveystoimen investoinneilla. Lisäksi merkittävät ulkoistukset tai muut palvelujen järjestämiseen liittyvät laajat ja pitkäaikaiset sopimukset sitovat tulevien palvelujen järjestäjien mahdollisuuksia järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut optimaalisella tavalla (ks. HE, s. 5-8).

2. Investoinnit rakennuksiin

Ehdotetun 4 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä ei saa tehdä lain voimassaoloaikana sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin kohdistuvia investointeja koskevia sitoumuksia, joiden arvonlisäverottomat kokonaiskustannukset ylittävät 5 miljoonaa euroa. Investointikielto ei olisi kuitenkaan ehdoton. Sosiaali- ja terveysministeriö voisi myöntää siihen poikkeusluvan, jos investointi on perusteltu palvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja investointi on alueen palvelurakenteen kannalta tarpeellinen ja se tukee muutoinkin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen toteuttamista.

Ehdotetulla investointikiellolla puututaan perustuslain 123 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon. Kunnallisen itsehallinnon ydinajatuksena on kunnan asukkaiden oikeus päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 5).

Investointirajoitus kohdistuisi sosiaali- ja terveydenhuollon alalle, joka edelleen lainsäädännössä on osoitettu kuntien tehtäväksi ja jossa kunnan on huolehdittava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta. Rajoitus estää sinänsä kuntia tekemästä tällä toimialalla merkittäviä taloudellisia investointeja rakennuksiin, mikä rajoittaa yleisemminkin kunnan mahdollisuutta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja haluamallaan tavalla.

Toisaalta rajoituksen merkitystä vähentää olennaisesti se, että kyse on siirtymävaiheen määräaikaisesta järjestelystä ja se liittyy tehtäväalueeseen, joka on tarkoitus vuoden 2019 alusta siirtää pois kuntien ja kuntayhtymien tehtävistä. Lisäksi rajoitus ei ole ehdoton, vaan siihen on mahdollisuus saada poikkeuslupa. Se ei myöskään koskisi rakennusten vuosihuoltoon liittyviä investointeja eikä sellaisia investointeja, jotka ovat valvontaviranomaisen tarkastuksen perusteella välttämättömiä. Tällaisenaan ehdotettua rajoitusta tehdä merkittäviä investointeja rakennuksiin toimialalla, joka on siirtymässä pois kuntien ja kuntayhtymien tehtävistä, ei voida pitää kohtuuttomana puuttumisena kunnan toimintaan ja taloudelliseen päätösvaltaan. Lisäksi ehdotuksen taustalla on edellä mainittuja, viime kädessä sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaiseen turvaamiseen palautuvia painavia perusteita.

Edellä olevin perustein en pidä ehdotettua 4 §:n investointikieltoa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Tosin pidän valtiosääntöoikeudellisesti liian pitkälle menevänä hallituksen

esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyä mainintaa, jonka mukaan lainsäätäjällä on ”tässä tilanteessa perustuslain 19 ja 22 §:n nojalla velvoite puuttua sellaisiin kuntien ja kuntayhtymien toimiin, joista aiheutuu olennaisia esteitä uudistuksen tavoitteiden saavuttamiselle” (HE, s. 18).

3. Sopimukset yksityisen palvelun tuottajan kanssa ym.

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. Sopimusehto edellytetään sisällytettäväksi vain laajuudeltaan hyvin merkittäviin (arvo yli 50 % kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevista vuosittaisista käyttötalousmenoista) ja pitkäaikaisiin, vähintään viisi vuotta voimassa oleviin sopimuksiin. Ehdotetun 5 §:n mukaan järjestämisvastuussa oleva ei ole sidottu sopimukseen 1.1.2019 alkaen, jos sopimus on tehty ehdotetun lain vastaisesti – eli tässä tapauksessa ilman irtisanomisehtoa.

Kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta ei kunnan tai kuntayhtymän velvollisuutta sisällyttää laissa tarkoitettu irtisanomisehto sopimukseen voida pitää kovin merkittävänä rajoituksena. Kyse on väliaikaisesta järjestelystä, jolle on esitetty aikaisemmin mainitut yhteiskunnallisesti painavat perusteet.

Asiaa on kuitenkin arvioitava myös toisen sopijapuolen kannalta ja tällöin kysymyksenä mahdollisesta puuttumisesta perustuslain 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuudensuojaan. Tältä osin ongelmana ei ole se, että kunta tai kuntayhtymä on velvollinen sisällyttämään sopimukseen irtisanomisehdon, koska tämä vaatimus koskee ainoastaan uusia, lain voimaantulon jälkeen solmittavia sopimuksia tai sellaisia sopimuksia, joita olennaisesti muutetaan lain voimaantulon jälkeen. Ehdotettu järjestely ei siten olisi luonteeltaan taannehtiva. Yksityinen sopijapuoli voisi aina harkita, onko hän valmis sitoutumaan sopimukseen, jos siihen sisällytetään lain edellyttämä irtisanomisehto.

Ehdotettu 5 § sisältää suoraan lakiin perustuvan säännöksen, jonka mukaan ehdotetun lain vastainen sopimus ei sido sitä, joka on vuoden 2019 alusta alkaen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuussa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintunut perustuslain 15 §:stä johdettu oppi perusteltujen odotusten suojasta, joka suojaa varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyttä. Sopimuksiin perustuvia oikeuksia ja velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (ks. kokoavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2).

Käsiteltävänä olevassa asetelmassa on kuitenkin kyseessä puuttuminen sopimuksiin, jotka jo niitä tehtäessä olisivat sisällöltään lainvastaisia, koska niistä puuttuu lain edellyttämä irtisanomisehto. Vaikka irtisanomisehdon sisällyttäminen sopimukseen olisikin kunnan tai kuntayhtymän velvollisuus, voidaan sopijapuolen katsoa olevan jo sopimusta solmittaessa tietoinen kyseisestä kunnan/kuntayhtymän velvollisuudesta sisällyttää tällainen ehto sopimukseen. Tällaisessa tapauksessa yksityiselle sopijapuolelle ei voi muodostua sellaisia perusteltuja odotuksia lain vastaisen sopimuksen pysyvyydestä, jotka olisivat perustuslain suojan piirissä. Myöskään ehdotettu säännös lain vastaisen sopimuksen sitomattomuudesta (5 §) ei siten muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.