OIKEUSMINISTERIÖ

Lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri

LAUSUNTO

7.6.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusopimusten sekä toimitilojen vuokra- ja käyttöoikeussopimusten samoin kuin rakennusinvestointien väliaikaisesta rajoittamisesta. Esitystä on arvioitava perustuslain 6, 15, 19 ja 22 §:n sekä 121 §:n kannalta.

Yleisistä lähtökohdista

Kyse on poikkeuksellisesta, väliaikaisesta sääntelystä nykyisessä tilanteessa, jossa laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan mittavan sote-uudistuksen toteutuminen on siirtynyt ja kuntakentän toiminnassa on nähtävissä pyrkimyksiä säilyttää nykyinen palvelurakenne tai sitoa omalle alueelle nykyistä merkittävämpiä voimavaroja tavalla, joka heikentäisi tai vaikeuttaisi uudistuksen toteuttamista.

Esityksessä ehdotetut rajoitukset kuntien ja kuntayhtymien toiminnalle puuttuvat sinänsä jossain määrin perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon, mutta rajoitukset perustuvat painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen, sote-palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseen kustannustehokkaasti. 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 (PeVL 67/2014 vp, s. 3-4; PeVL 75/2014 vp, s. 2/I). Lisäksi valiokunta on kuntarakennelakia arvioidessaan todennut, että julkisen talouden rahoituspoh-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 25 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

jaan vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät, kuten käynnissä olevan väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa (PeVL 20/2013 vp, s. 3/II).

Lainsäätäjällä on nykyisessä tilanteessa perustuslain 6, 19 ja 22 §:ään palautuva velvoite puuttua sellaisiin kuntien ja kuntayhtymien toimiin, joista aiheutuu olennaisia esteitä uudistuksen toteutumiselle. Olennaista arvioinnissa on myös se, että ehdotetuilla rajoituksilla ei estetä kuntia ja kuntayhtymiä tekemästä sote-palvelujen järjestämisen kannalta tarpeellisia palvelu- tai käyttöoikeussopimuksia tai toteuttamasta välttämättömiä rakennusinvestointeja. Lisäksi on otettava huomioon se, että rajoitukset ovat väliaikaisia lain voimassaolon päättyessä vuoden 2019 lopussa. Kuntien ja kuntayhtymien päätöksentekovaltaan puuttuminen ei siten muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n kannalta.

Palvelusopimukset ja toimitilojen vuokra- ja käyttöoikeussopimukset

Esityksessä ei sinänsä rajoitettaisi sopimusten tekemistä, vaan edellytettäisiin sopimuksiin sisällytettäväksi sopimusehto, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisessä järjestämisvastuussa olevalla on oikeus irtisanoa sopimus vuoden 2019 aikana päättymään kahdentoista kuukauden kuluttua irtisanomisesta. Irtisanomisehdon lisäämisvelvoite koskisi lain voimaantulon jälkeen tehtäviä, vuoden 2018 jälkeen (*pitäisikö lakitekstistä muuttaa ja-konjunktion tilalle pilkku?*) voimassa olevia sopimuksia, joten sopimuksiin puuttuminen ei olisi taannehtivaa. Lisäksi lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentissa rajattaisiin irtisanomisehdon lisäämisvelvoite erityisin säännöksin vain järjestämisvastuun kannalta merkittäviin, pitkäaikaisiin sopimuksiin sekä säänneltäisiin irtisanomismenettelyn edellytykset.

Säännökset ovat ongelmattomia perustuslain 15 §:n kannalta. Yleisiin omaisuudensuojaperiaatteisiin kuuluvaan ns. perusteltujen odotusten suojaan sisältyy sopimusosapuolten oikeus luottaa sekä sopimussuhteiden että tällaisten suhteiden kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, ettei tällaisista asioista säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4; PeVL 21/2004 vp, s. 3). Säännökset eivät merkitsisi kohtuuttomia heikennyksiä kuntien sopimusosapuolten asemaan ottaen huomioon sen, ettei säännöksillä puututtaisi ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin, ja sen, että sote-palvelumarkkinoilla toimivat yritykset eivät ole voineet perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän muuttumattomana sote-uudistuksen valmistelun oltua vireillä jo varsin pitkään (vrt. Esim. PeVL 31/2006 vp, s. 4). Säännöksillä on edellä kuvattu hyväksyttävä tarkoitus ja ehdotetut rajoitukset ovat myös oikeasuhtaisia.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin viimeinen virke ja sen perustelut jättävät epäselväksi, tarkoitetaanko säännöksellä vain mahdollisuutta lisätä irtisanomisehto kilpailutettuihin sopimuksiin ilman uutta hankintamenettelyä. Jos näin on, säännös on ongelmaton perustuslain kannalta.

Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin velvoite irtisanomisehdon lisäämisestä myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin, jos sopimuksia olennaisilta osin muutetaan lain voimaantulon jälkeen, sisältää jonkinasteisia taannehtivuuden piirteitä. Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon se, että irtisanomisehdon lisääminen edellyttäisi sopimusosapuolten yhdessä tekemiä olennaisia muutoksia sopimukseen eikä se siten muodostu ongelmalliseksi perusteltujen odotusten suojan kannalta.

Investoinnit rakennuksiin

Lakiehdotuksen 4 §:ssä asetetaan merkittäville investointisitoumuksille kielto sekä osoitetaan sosiaali- ja terveysministeriölle toimivalta myöntää poikkeuslupa investointisitoumuksen tekemiselle. Poikkeusluvan myöntäminen edellyttäisi mm., että investointi ”tukee muutoinkin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen tavoitteiden toteutumista”. Poikkeusluvan myöntäminen sidottaisiin siten hallituksen jo tekemiin ja tuleviin linjauksiin uudistuksen tavoitteista (perustelujen s. 17). Poikkeusluvan myöntämisen edellytyksenä tällainen kriteeri jää avoimeksi, ja olisi perusteltua, että sitä täsmennettäisiin. Toisaalta näyttäisi siltä, että erillinen kriteeri investoinnin tarpeellisuudesta alueen palvelurakenteen kannalta täyttäisi jo sääntelytarpeen tältä osin.

Lain vastaisen sopimuksen sitomattomuus

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tulevaa järjestäjää eivät sitoisi oikeustoimet, jotka on tehty tämän lain 2-4 §:n vastaisesta. Perusteluissa ei kovin paljon avata sitä, mitä tällä tarkoitetaan, vaan viitataan ainoastaan sopimuksen mahdolliseen irtisanomiseen (ilman sopimukseen liitettyä irtisanomisehtoa). Tällöin ei irtisanomiselta ilmeisesti edellytetä lakiehdotuksen 3 §:n 2 momenttia säädetyn menettelyn noudattamista.

Oikeustoimien sitomattomuuden käytännön vaikutuksiin sopimusosapuolille liittyy myös se, mitä sote- ja maakuntauudistuksen voimaanpanolaissa aikanaan säädetään kuntien ja kuntayhtymien sopimusten ja toimitilojen siirtymisestä maakunnalle.