Olli Mäenpää
7.12.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain sekä eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 182/2017 vp)

Sopimusehtoihin kohdistuvat uudet rajoitukset

Ehdotetut tiukennukset kuntien ja kuntayhtymien sopimusvapautta rajoittaviin säännöksiin 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä ovat merkityksellisiä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. Sopimusosapuolten välisessä suhteessa niillä on vaikutusta myös perustuslain 15 §:n omaisuuden suojaan perustuvaan sopimusvapauteen ja perusteltujen odotusten suojaan.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut muutettavaksi ehdotettua lakia lausunnossaan PeVL 30/2016 vp. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että lakiin sisältyvää sääntelyä ei ole tarkoitettu taannehtivaksi- Koska sääntely oli määräaikainen, hyväksyttävän päämäärän kannalta oikeasuhtainen ja rajattu kokonaisuus, se ei muodostunut perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmalliseksi.

Valiokunnan tuolloin esittämän arvion mukaan voimassa olevaan lakiin sisältyvää sääntelyä ei voitu pitää ongelmallisena myöskään perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan näkökulmasta, kun otettiin erityisesti huomioon myös varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla oleva ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Lakiin sisältyvät rajoitukset perustuivat perusoikeuksien kannalta hyväksyttävään päämäärään, ja rajoitusten vähäisyys huomioon ottaen niitä voitiin pitää myös oikeasuhtaisina.

1. lakiehdotuksen 3 §:n mukaan näitä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä rajoituksia tiukennettaisiin siten, että järjestämisvastuussa oleva voisi sopimukseen sisällytettävän ehdon mukaan irtisanoa sopimuksen voimassa olevan lain mukaisesti. Irtisanominen olisi mahdollista vielä vuonna 2020 ja lisäksi ilman, että irtisanomisesta syntyy korvausvelvollisuutta. Myös tällaista tiukennettua sääntelyä on paikallaan arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. PeVL 36/2010 vp).

Ehdotetuilla sopimustoimivallan rajoituksilla pyritään 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.

Perusteltujen odotusten suojaan on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen (PeVL 36/2010 vp). Kun ehdotettua ehdotettu rajoitusta arvioidaan erityisesti varallisuusoikeudellisissa oikeussuhteiden osapuolten perusteltujen odotusten suojan kannalta, voidaan todeta sopimusehtoihin kohdistuvan rajoituksen perustuvan hyväksyttävään päämäärään. Irtisanomisajan pidentäminen perustuu lähinnä perustuslain 19 §:n 3 momentissa määritellyn julkisen vallan velvollisuuden toteuttamiseksi valmisteltavan sote- ja maakuntauudistuksen voimaantulon siirtymiseen. Aikalisän tavoitteena on siten viime kädessä mahdollistaa se, että perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät välttämättömät näkökohdat pystytään ottamaan huomioon

Korvausvelvollisuuden poistamista tarkoittavan sopimusehdon sisällyttämistä voimassa oleviin sopimuksiin on perusteltua arvioida samojen perusteiden mukaisesti. Myö sen tarkoituksena on turvata reaalinen mahdollisuus toteuttaa sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen siten, että perustuslain 19 §:ssä tarkoitetut sosiaali- ja terveyspalvelut voidaan toteuttaa yhdenvertaisesti koko valtakunnassa. Kunnallisen itsehallinnon takeiden kannalta voidaan lisäksi pitää perusteltuna, että kunnan itsenäisen päätösvallan käyttöä voimakkaasti rajoittavaa sopimusehtoa, joka saattaisi velvoittaa kunnan taloudellisen itsenäisyyden kannalta suhteettomiin korvausvastuisiin, säännellään ehdotetulla tavalla.

Rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta on merkitystä sillä, että lakisääteinen sopimusehto olisi määräaikainen, ja sen soveltaminen olisi mahdollista vuoden 2020 loppuun asti. Lisäksi tällainen ehto tulisi sovellettavaksi lähinnä laaja-alaisiin ja pitkäkestoisiin sopimuksiin, joten ehdon soveltamisala muodostuisi verraten rajoitetuksi.

Esitetyt näkökohdat huomioon ottaen lakiehdotuksen 3 §:ään sisältyvät muutokset eivät ole ongelmallisia perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta taikka perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Sama arvio voidaan esittää myös siitä, että tiukennusten soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan sopimuksia, joiden vuotuinen arvo ylittää 30 % vuosittaisista käyttötalousmenoista.

Investoinnit rakennuksiin

Kunnan ja kuntayhtymän investointiluvan edellytyksiä tiukennettaisiin 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä. Sääntelyä ei sen hyväksyttävät tavoitteet voida pitää ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Yhteistoimintavelvoitteen jatkaminen

Yhteistoimintavelvoitteen määrittelyä kunnille on vakiintuneesti pidetty mahdollisena perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta, kun tehtävien toteuttamiselle yhteistoiminnassa on hyväksyttävät ja painavat syyt. Tällaiset syyt perustelevat sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamiseen kohdistuvaa kuntien yhteistoimintaa. Tämän yhteistoimintavelvoitteen jatkaminen 2. lakiehdotuksen tarkoittamalla tavalla yhdellä vuodella ei muodostu ongelmalliseksi kunnallisen itsehallinnon kannalta.