

Kunnan järjestämisvastuu kriisissä ja sen jälkeen

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsentilaisuus 11.5.2020

Matti Muukkonen, HTT, YTM, ÖTM, tutkijatohtori

Tausta

- Kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaan kunnilla on sekä *yleisen* että *erityisen toimialan* piiriin kuuluvia tehtäviä (1 mom.) sekä sopimusperustaisia tehtäviä (2 mom.)
- Erityisen toimialan (lakisääteiset tehtävät) osalta kunnalla järjestämisvastuu, joka on mahdollista siirtää toiselle kunnalle (vastuukunta) tai kuntayhtymälle (kuntalaki 8.1 §). Jotkut tehtävät on säädetty suoraan lakisääteisen yhteistoiminnan piiriin (esim. erikoissairaanhoido).
- Kuntalain 8.2 §:n mukaan "[t]ehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden: 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta; 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä; 3) tuottamistavasta; 4) tuottamisen valvonnasta; sekä 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Järjestämisvastuu – mitä se on?

- Huikko ja Ukkola (Edilex 27/2016, s. 2): ”yleiskielisesti oikeudellista vastuuta siitä, että lailla säädettyt palvelut ja velvoitteet tulevat säännösten mukaisesti hoidetuksi”. Harjula ja Prättälä (2004, s. 134): ”vastuuta siitä, että palveluja on kunnan asukkaiden saatavilla”. HE 268/2014 vp, s. 139/I: ”[j]ärjestämisvastuu määrittäisi sen, mistä tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän tulee kantaa vastuu”.
- Riittääkö? EI!
- Järjestäminen sisältää 1) velvollisuus saada palvelujen avulla aikaan haluttu ja ajateltu lopputulos (järjestämisvastuu *sensu stricto*), 2) vaatimus palvelujen järjestelmällisestä toteuttamisesta (organisointivelvollisuus), 3) strateginen ja operatiivinen suunnitteluvelvollisuus, 4) resursointi- ja johtamisvelvollisuus sekä velvollisuus osoittaa toimivalta, sekä 5) yhteensovittamisvelvollisuus.

Poikkeusolojen vaikutus järjestämisvastuuseen

- Valmiuslaki (1552/2011) mahdollistaa järjestämisvastuusta poikkeamisen mm.:
 - 88 §: Sosiaali- ja terveystalvet (kiireettömän hoidon ja palvelutarpeen arviointia koskevat määräjat), päivähoito sekä tietyt terveydensuojelulain ilmoituksenvaraiseen toimintaan liittyvien ilmoitusten käsittelyt ja asuminsterveysselvitykset.
 - 109 §: opetuksen ja muun toiminnan järjestämisvastuun rajoittaminen sekä ateriat-, kuljetus- ja majoitusetuuksien järjestäminen → rajoitusedellytyksenä turvata välttämättömät opetus- ja koulutuspalvelut. Huom. kuitenkin PL 16.1 § (ml. kouluruoka).
 - 108 §: Kunnan hallintoon poikkeukset: 1) valtuusto heti koolle, puolet riittää päätösvaltaisuuteen, 2) kunnanhallituksella toimivalta ”päättää niistä asioista, jotka koskevat kunnan hallinnon järjestämistä, johto- ja hallintosääntöä, toimivallan siirtämistä, talousarviota ja veroja sekä muista valtuuston päätettäväksi säädetyistä asioista”, jos valtuustoa ei saada koolle päätösvaltaisena ja painavat syyt edellyttävät välitöntä päätöksentekoa. Kuitenkin kunnanhallituksen saatettava mahdollisimman pian asiat valtuuston päätettäväksi. Siihen asti kunnanhallituksen päätökset voimassa.
 - Edellyttää aktivointia (valmiuslaki 6 §)!

Rajoitukset keväällä 2020

- 108 § ei ole missään vaiheessa otettu käyttöön → kunnissa (n. 20-30) vedottu kuitenkin siihen ja päätetty "*erityistoimivallan*" käyttöönotosta (lukuisia virheitä, vaikka subdelegointi, kuntalaki 91 §, onkin mahdollista).
- Sosiaali- ja terveystalveluihin vaikuttavat rajoitukset → määräajoista de facto luovuttu, onko sallittua? (ks. normaaliusperiaate). Entä ValmiusL 95 § (työvelvollisuus, jo kumottu), ValmiusL 94 § (irtisanomisoikeuden rajoitus), ValmiusL 93 § (palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen, työaikalaki, vuosilomalaki) → ei nähtävästi juuri sovellettu, mutta saisiko edes soveltaa?
- TartuntatautiL:n perusteella tehdyt rajoitukset?
 - Tilojen sulkeminen jne.
- Kunnat ajaneet toimintoja alas, lomauttaneet jne., vaikka järjestämisvastuuta rajoitettu todella vähän. Onko rikottu lakia? Todennäköisesti useissa kohdin.

Ulos kriisistä ja muutamia ajatuksia?

- Järjestämisvastuu velvoittaa ylläpitämään valmiutta palata normaaliin heti, kun rajoitukset loppuvat.
 - Onko tällainen ollut? (vrt. lomautukset / palkanmaksun keskeytys)
- Mikä velvollisuus toimia TartuntatautiL:n, TerveysturvallisuusL:n tai TyöturvallisuusL:n nojalla?
- Miten viranomaiset reagoivat toistensa toimiin? Kunta vs. Avi jännite.
- Kuntien taloustilanne on ja ei ole heikko. Vuodesta 1997 alkaen kuntasektorin kumulatiivinen ylijäämä n. 15 Mrd€.
 - Keväällä 2021 nähdään pari viikkoa ennen vaaleja millaiset alijäämät tulee vuodelta 2020. Nykylainsäädännön valossa moni joutunee aloittamaan KuntaL 110.3 §:n mukaiset tasapainotustoimet. Toivottavasti tähän ei tule joustoa, koska se olisi vain ongelman siirtoa.
- Oikeustieteellisesti: tekikö poikkeustila säännöistä periaatteita?

Kiitos!

Seuraa Twitterissä: @mattimuukkonen, @ueflawschool



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

uef.fi