

Sosiaali- ja terveysministeriö
Hallitusneuvos Päivi Salo
kirjaamo@stm.fi ja miki.hojjer@stm.fi
Viite STM002:00/2016

Lausuntopyyntöne 4.5.2016

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Lausunto:

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Ehdotetulla lailla rajoitettaisiin kuntien ja kuntayhtymien tekemiä pitkäaikaisia ja laajoja sopimuksia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden hankkimiseksi yksityiseltä palvelun tuottajalta, solmimasta pitkäaikaisia rakennusten käyttösopimuksia sekä tekemästä merkittäviä investointeja sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla.

Esityksen tarkoituksena on turvata hallituksen päättämän sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä syntyvien itsehallintoalueiden toimintamahdollisuudet järjestää yhdenvertaiset palvelut mahdollisimman kustannusvaikuttavasti koko alueella. Laki ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian.

Lain tarkoitus (1§)

Ehdotetulla lailla on tarkoitus turvata tulevien itsehallintoalueiden mahdollisuuksia järjestää palvelut uudistuksen tavoitteiden mukaisesti yhdenvertaisesti sekä taloudellisesti tehokkaalla ja alueen koko väestön kannalta vaikuttavalla tavalla. Tämän vuoksi kuntien ja kuntayhtymien sopimus- ja toimintavapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa olisi esityksen mukaan perusteltua rajoittaa määräaikaisella lainsäädännöllä jo ennen sote-uudistuksesta annettavan lainsäädännön voimaantuloa.

Esitysluonnoksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvien laajojen ja pitkäaikaisten sopimusten sekä merkittävien investointien taustalla olisi nähtävissä paikallisia pyrkimyksiä säilyttää tietyt palvelut tietyille alueille tietyllä toimintamallilla pitkäksi ajaksi sote-uudistuksen mukanaan tuoman järjestämisvastuun muutoksen jälkeen. Kuntien ja kuntayhtymien toimet, joilla pyritään säilyttämään nykyiset palvelurakenteet tietyissä yksittäisissä kunnissa tai pienillä alueilla ennallaan, rajoittavat tulevien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjien mahdollisuuksia uudelleen organisoida toimintaa hallituksen linjaamalla tavalla integroidusti nykyistä laajemmilla alueilla kaikkien kyseisten alueen asukkaiden ja palvelujen saajien kannalta yhdenvertaisella tavalla. Jos sopimusveloitteet sote-uudistuksen ratkaisujen myötä siirtyvät uusille järjestäjille, tuleva järjestäjä on sidottu näihin velvoitteisiin eikä se kykene hyödyntämään tiettyyn toimipisteen sidottua henkilöstöä laajemmin alueellaan.

Myös mahdollisuudet organisoida palvelut ja toteuttaa palveluverkko taloudellisesti tehokkaalla tavalla heikentyvät, kun yhden alueen palveluntason näkökulmasta tehdyt laajat ja pitkäaikaiset sopimukset tai kalliit investoinnit voivat olla kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia.

Esitysluonnoksen mukaan sote-uudistuksen valmistelun edetessä edellä kuvatut oikeustoimet ovat lisääntyneet ja niitä parhailaan suunnitteilla. Jos ehdotettua lakia ei säädetä, niitä tehtänee edelleen ennen sote-uudistusta koskevan säätelyn voimaantuloa. Ehdotetulla lailla voidaan rajoittaa haitallisia vaikutuksia tulevalle sosiaali- ja terveydenpalveluiden järjestäjälle ja nopeuttaa uudistuksen toimeenpanoa ja tavoitteiden toteutumista.

Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus tuoda eduskunnan käsiteltäväksi ja päätettäväksi ennen muita maakuntahallintoa ja sote-palveluiden järjestämistä ja toteuttamista koskevia hallituksen esityksiä vaikka ne muodostavat kiinteän tosiasiallisen yhteyden toisiinsa lainsäädännöllisesti ja kyseisen lain käytännön soveltamisen kannalta.

Tämän seurauksena herää kysymys siitä, onko hyvän lainsäädäntöjärjestyksen mukaista saattaa eduskunnan käsiteltäväksi sellainen hallituksen esitys, jonka tosiasialliset vaikutukset määräytyvät mahdollisesti myöhemmin annettavan toisen hallituksen esityksen sisällön ja sitä koskevan eduskuntakäsittelyn perusteella mahdollisesti syntyvän lainsäädännön perusteella.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että eduskunnan pitäisi käsitellä lausuntopyyntönsä ehdotettu hallituksen esitys ennen kuin sen tiedossa on minkä tyyppisiä järjestelyitä sillä on tosiasiallisesti tarkoitus turvata ja minkä seikkojen perusteella esitysluonnoksessa esitetyt hallintoviranomaisten poikkeusluparatkaisut ja muut ehdotetut rajoitukset tosiasiaa tulevat perustumaan.

Edellä kuvatun mukainen lainsäädäntöjärjestys saattaa oikeudellisten ongelmien lisäksi aiheuttaa kyseisen lain käsittelyn kannalta epätarkoituksenmukaisena pidettävää käsittelyä eduskunnassa. On mahdollista, että käsiteltävänä olevan lain sisällön sijasta keskustelun päähuomio kohdistuu muihin maakuntahallintoa ja sote- palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen liittyviin kysymyksiin, mitä ei voida pitää toivottavana varsinaisesti käsiteltävänä olevan asian kannalta.

Kuntaliiton mukaan lain tavoite ja tarkoitus turvata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen yhdenvertaisesti ja taloudellisesti tehokkaasti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi perustettavissa uusissa hallintorakenteissa vuoden 2019 alusta on ollut alun perin perusteltua, mutta sen toteuttamista ei turvata nyt esitetyllä lainsäädännöllä eikä se siten esitetyssä muodossa ole tarkoituksenmukainen eikä tarpeellinen.

Tällä hetkellä esitettyyn lainsäädäntöön ei ole enää tarvetta, koska ne kunnat tai kuntayhtymät, joiden toimenpiteitä on ollut tarkoitus kyseisellä säätelyllä aikaisemmin estää, ovat jo pääsääntöisesti edenneet toimenpiteissä niin pitkälle, ettei annettava säätely koskisi enää juurikaan näitä hankkeita. Seurauksena on, ettei esitetyllä lainsäädännöllä voida enää estää niitä toimenpiteitä, joita varten se on saatettu alun perin vireille.

Sen sijaan esitetty säätely pääosin kohdistuisi tarpeettomasti sellaisiin hankkeisiin, jotka eivät lähtökohtaisesti ole ristiriidassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tällä hetkellä tiedossa olevien tavoitteiden kanssa.

Mikäli ministeriöllä on tällä hetkellä konkreettisesti tiedossa hankkeita, jotka ovat ristiriidassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen kanssa ja joiden toteutuminen on tarkoitus kyseisellä lainsäädännöllä estää, niin olisi perusteltua, että ministeriö nyt asianmukaisesti yksilöitäisi kyseiset hankkeet. Tämä lisäisi päätöksen teon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, jolloin myös lainsäätäjällä olisi etukäteen tiedossa säätelyn ennakoitavissa olevat vaikutukset tarkemmin kuin nyt.

Lisäksi ehdotettu laki toteutuessaan saattaa aiheuttaa kunnille ja kuntayhtymille vireillä olevien hankkeiden osalta ennalta arvaamattomia kustannuksia muun muassa sopimusoikeudellisen vahingonkorvausvastuun osalta. Varsinkin isojen rakennusinvestointien osalta on saatettu tehdä monia eri sopimusjärjestelyitä hankkeen elinkaaren aikana, joiden tarkoituksena on ollut varmistaa hankkeen eteneminen asianmukaisesti sen lopullisen tavoitteen saavuttamiseksi. Mikäli hanketta ei voidakaan saattaa tarkoitettulla tavalla loppuun kyseisen lainsäädännön vuoksi, voi siitä aiheutua kunnalle tai kuntayhtymälle jo tehtyihin aietai esisopimukseen perustuvia merkittäviä vahingonkorvausvastuita. Lainsäädännön valmistelussa ei asiaa ole ilmeisesti huomioitu, koska esitysluonnoksesta ei ilmene tarkemmin, minkä sopimuksen allekirjoittamisen ajankohta on ratkaiseva lain soveltamisen kannalta.

Myös kunnan tai kuntayhtymän jo suorittamat suunnittelu- ja muut valmistelukustannukset voivat osoittautua tarpeettomiksi, jos hankkeen toteuttaminen estyy kyseisen lainsäädännön vuoksi.

Kuntaliitto ei pidä hyvän lainsäädäntöjärjestyksen mukaisena tuoda eduskunnan käsiteltäväksi ja päätettäväksi kyseistä hallituksen esitystä ennen kuin on tarkemmin tiedossa muut maakuntahallintoa ja sote-palveluiden järjestämistä ja tuottamista koskevien hallituksen esityksien pääasiallinen sisältö, koska kyseiset hallituksen esitykset muodostavat varsin kiinteän tosiasiallisen yhteyden toisiinsa lainsäädännöllisesti.

Myöskään tarkoituksenmukaisuussyyt eivät puolla asiakokonaisuuksien käsittelymistä toisistaan erillisinä asioina eri aikataulussa, koska se voi ohjata päähuomion käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen sisällöstä muihin tulevia maakuntia ja sote-palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen koskeviin kysymyksiin.

Soveltamisalasta (2§)

Ehdotetulla lailla rajoitettaisiin kuntia ja kuntayhtymiä tekemästä pitkäaikaisia ja laajoja sopimuksia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden hankkimiseksi yksityiseltä palveluntuottajalta, solmimasta pitkäaikaisia rakennusten käyttöoikeussopimuksia sekä tekemästä merkittäviä investointeja sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin.

Lakiluonnoksen tai sen perusteluissa ei ole määritelty, mitä yksityisellä palvelun tuottajalla säännöksessä tarkoitetaan. Onko kuntien tytäryhteisö tai kuntakonserniin kuuluva säätiö yksityinen palvelun tuottaja vai ei lain tarkoittamassa mielessä. Lisäksi lakiluonnoksesta tai sen perusteluista ei ilmene, sovelletaanko säännöstä kuntien ja kuntayhtymien tekemiin rakennusten käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin, joissa vuokranantajana on toinen julkissektorin piiriin kuuluva organisaatio tai kuntien määräysvallassa oleva osakeyhtiö tai säätiö.

Lakiluonnoksessa tai sen perusteluissa ei ole määritelty mitä rakennusten käyttöoikeussopimuksella tässä yhteydessä tarkoitetaan. Lain soveltamisalan osalta on erittäin tärkeää, että asia määritellään selvästi, jottei lain soveltamisala jää epäselväksi.

Kuntaliiton mukaan ehdotetun lain soveltamisalaa tulisi sen yksityiskohtaisissa perusteluissa täsmentää, jottei jäisi tulkinnanvaraa siihen, sovelletaanko lakia toisen julkisoikeudellisen yhteisön, kuntien tytäryhtiöiden ja kuntakonserniin kuuluvan säätiön kanssa tehtyihin palveluiden tuottamista koskeviin sopimuksiin tai rakennusten käyttöoikeussopimuksiin ja mitä rakennusten käyttöoikeussopimuksilla tässä yhteydessä ylipäänsä tarkoitetaan.

Sopimukseen sisällytettävä irtisanomisehto (3 §)

Lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin irtisanomisehdosta, joka tulisi sisällyttää yksityisen palveluntuottajan kanssa tehtyyn sopimukseen sekä rakennusten käyttöoikeussopimuksiin. Säännöksen mukaan sopimukseen tulisi sisällyttää sopimusehto, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lakisäätteisessä järjestämisvastuussa olevalla on oikeus irtisanoa sopimus viimeistään vuoden 2019 aikana päättyään 12 kuukauden kuluttua irtisanomisesta. Sopimusehto olisi sisällytettävä sellaisiin sopimuksiin, jotka tehdään ehdotetun lain voimaantulon jälkeen ja ovat voimassa vuoden 2018 jälkeisenä aikana.

Esityksen mukaan, jotta tuleva palveluiden järjestäjä voisi järjestää palvelut kokonaisuuden kannalta parhaalla mahdollisella tavalla, koskisi velvoite kaikkia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyviä sopimuksia, myös ns. tukipalveluiden hankkimista koskevia sopimuksia.

Säännöksen mukaan sopimusehto on sisällytettävä sopimukseen, joiden vuotuinen ennakoitu arvo sopimuskaudella ylittää 50 % kyseisen kunnan tai kuntayhtymän viimeisimmän tilinpäätöksen mukaisista sosiaali- ja terveydenhuollon käyttömenoista ja sopimus on voimassa vähintään viisi vuotta. Esityksen valmistelun aikaisemmassa vaiheessa on arvioitu, että 50 % raja-arvo sote- palveluiden käyttötalousmenoista tarkoittaa sitä, ettei pääosa kunnista voi ulkoistaa koko perustason sote-palveluita tai koko erikoissairaanhoidon palveluita. Sen sijaan koko perusterveydenhuollon tai koko sosiaalihuollon kokonaisulkoistuksiin ei tällä säännöksellä puututa sellaisenaan vaan säännös voi käytännössä mahdollistaa jollekin kunnille myös perusterveydenhuollon tai sosiaalihuollon kokonaisulkoistuksen.

Lisäksi sopimuksen irtisanomiselle on säännöksessä asetettu erityisedellytyksiä. Sopimuksen irtisanomisen edellytyksenä on se, että Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos on lausunnossaan pitänyt irtisanomista perusteltuna palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, palvelukokonaisuuden tarkoituksenmukaisen toteutuksen tai kustannusvaikuttavan toiminnan kannalta ja ettei sopimus ole tarkoituksenmukainen asiakkaan ja potilaan valinnanvapauden toteuttamisen kannalta ja etteivät osapuolet ole löytäneet neuvotteluissaan ratkaisua sopimuksen muuttamiseksi.

Kuntaliiton mukaan kyseinen säännös on varsin monimutkainen, epäselvä ja tulkinnanvarainen. Mikäli edellä mainittuihin sopimuksiin halutaan sisällyttää irtisanomisoikeus, niin tällöin irtisanomislausekkeen tulee olla irtisanomisoikeuden perusteen osalta selvä ja yksinkertainen, jottei osapuolten välille tule tarpeettomasti riitaa irtisanomisperusteen olemassaolosta. Nyt esitetty säännös ei täytä edellä mainittua edellytystä.

Mikäli maakunnille halutaan antaa yksiselitteinen mahdollisuus irtisanoa kuntien ja kuntayhtymien lain voimassaolo aikana tehdyt sopimusjärjestelyt, niin tuolloin sitä koskeva säännös tulee laatia sen tavoitteiden mukaisesti ilman tarpeettomia rajoituksia. Tuolloin selkeitä olisi laatia säännös siten, että maakunnalla on itsenäinen oikeus halutessaan irtisanoa sopimus 12 kuukauden mukaisella irtisanomisajalla eikä sopimuksen irtisanomisoikeudelle asetettaisi mitään erityisiä perusteita.

Lisäksi säännöksen tehokkuuden varmistamiseksi säännökseen tulisi sisällyttää määräys siitä, että jos lain voimassaoloaikana irtisanomisoikeudesta on sopimuksessa sovittu säännöksen vastaisesti, niin säännöksen vastainen irtisanomislauseke on sopimusosapuolen välillä mitätön. Tuolloin maakunnan irtisanomisoikeus määräytyy suoraan kyseisen lainsäädännön mukaisesti. Tällä tavalla säätämällä vältetään tarpeettomat tulkinnat siitä, onko maakunnalla ollut olemassa irtisanomisperuste ja siihen mahdolliset liittyvät vahingonkorvauskanteet kunnalla, kuntayhtymää tai maakuntaa kohtaan. Lain vastaisen sopimuksen sitomattomuudesta on säädetty 5 §:ssä, muttei esitetyllä tavalla. Kyseisessä säännöksessä vastuu tämän lain vastaisiin oikeustoimiin liittyvistä seuraamuksista, kuten esimerkiksi vahingonkorvausvastuu, on yksin jätetty kunnan tai kuntayhtymän kannettavaksi.

Lain tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta tulisi uudelleen arvioida, onko perustelua se, että kunnat tai kuntayhtymät voisivat ulkoistaa kokonaan joko perustason sosiaali- tai terveyspalvelut, jos niiden osuus kunnan tai kuntayhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon käyttömenoista ei ylittäisi 50 %:n rajaa koko kunnan tai kuntayhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon käyttötalousmenoista. Kyseinen arviointiperuste vaikuttaa varsin muodolliselta ja sen suuruuteen ainakin pienimmissä kunnissa voi vaikuttaa merkittävästi satunnaiset tekijät. Laissa olevien muiden rajoitusten voimassa ollessa kyseisen poikkeus rajoituksista ei vaikuta johdonmukaiselta eikä välttämättä tue palveluiden integraatiota.

Investoinnit rakennuksiin (4§)

Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä ei saa tehdä sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin kohdistuvia investointeja koskevia sitoumuksia, joiden kustannukset ylittävät yli 5 miljoonaa euroa. Säännöksessä säädettäisiin kuitenkin mahdollisuudesta hakea poikkeuslupaa kiellettyihin investointeihin Sosiaali- ja terveysministeriöltä. Poikkeusluvan edellytyksenä olisi se, että investointi on perusteltu palveluiden saatavuuden turvaamiseksi sekä alueen palvelurakenteen kannalta tarpeellinen ja tukee muutoin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosten tavoitteiden toteutumista.

Kuntaliiton mukaan säännöksen tarkoittama investointikielto sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin on perusteeton, koska kunnat ja kuntayhtymät kykenevät itsenäisesti harkitsemaan tarkoituksenmukaiset investoinnit sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin.

Joka tapauksessa 5 miljoonan euron investointikustannusten raja on liian matala tällä hetkellä tiedossa olevien tarkoituksenmukaisten investointitarpeiden kannalta. Investointikustannusten raja-arvoa tulisikin merkittävästi korottaa. Säännöksestä eikä myöskään sen yksityiskohtaisista perusteluista ilmene, sisältykö yli 5 miljoonan euron investointikustannukseen arvonlisävero vai ei.

Kuntaliiton mukaan Sosiaali- ja terveysministeriön poikkeusluvan myöntämisen edellytykset on säännöksessä määritelty varsin väljästi ja tulkinnanvaraisesti. Tulkinnanvarainen säännös poikkeusluvan saamisen edellytyksistä aiheuttaa tarpeetonta epäselvyyttä investointihankkeen suunnittelun käynnistämisen ja investoinnin toteutuksen edellytyksiin.

Säännöksestä tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ilmene, onko kysymys poikkeusluvan myöntämisen edellytyksistä puhtaasti tarkoituksenmukaisuusharkinnasta vai oikeudellisesta harkinnasta.

Säännöksessä tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole myöskään määritelty, minkä ajan kuluessa ministeriön tulee tehdä poikkeuslupahakemuksesta päätös sen vireille tulosta.

Säännöksessä on oltava määräys siitä, että poikkeuslupahakemus on ratkaista viimeistään 3 kuukauden kuluessa sen vireille tulosta uhalla, että muutoin poikkeuslupa katsotaan myönnettyksi hakemuksen mukaisesti. Säännös varmistaisi sen, että poikkeuslupahakemukset ratkaistaan asianmukaisessa aikataulussa ja etteivät investoinnit hallinnollisesta syistä tarpeettomasti viivästy tai esty.

Lisäksi epäselväksi jää, miksi rakennuksiin tehtävien investointien tarkoituksenmukaisuutta ja 3 §:ssä mainitun sopimuksen irtisanomisen edellytyksiä arvioivat eri viranomaiset. Kuntaliiton käsityksen mukaan olisi johdonmukaista, että sama viranomainen arvioisi 3 §:ssä mainitun sopimuksen irtisanomisen edellytyksiä ja investoinnin tarkoituksenmukaisuutta.

Lain vastaisen sopimuksen sitomattomuus (5§)

Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädetään maakunnan vastuusta tilanteessa, jossa on ryhdytty tämän lain vastaisiin oikeustoimiin. Nämä oikeustoimet eivät sido maakuntaa ja tulevalla maakunnalla on ehdotetun lain nojalla oikeus esimerkiksi irtisanoa yksityisen palveluntuottajan kanssa tehty sopimus, vaikkei 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua sopimusehtoa ole liitetty kyseiseen sopimukseen. Vastuu mahdollista tämän lain vastaisiin oikeustoimiin liittyvistä muista seuraamuksista, kuten esimerkiksi mahdollista vahingonkorvausvelvoitteista olisi tarkoitus jättää kunnan tai kuntayhtymän kannettavaksi.

Kuntaliiton mukaan tämän lain vastaisiin oikeustoimiin ryhtyneille eli kummallekaan sopimuspuolelle ei tule antaa lain vastaiseen sopimukseen perustuvaa oikeussuojaa, tilanteessa jossa maakunnalla on ollut oikeus irtisanoa sopimus tämän lain perusteella, vaikkei sopimukseen ole otettu 3 § 1 momentin tarkoittamaa irtisanomisehtoa. Molempien sopimusosapuolten tulee olla yhtä hyvin perillä lain sisällöstä ja ehdon mahdollisesta lainvastaisuudesta eikä ole olemassa perusteita, miksi tällaisen järjestelyn toinen sopimusosapuoli pitäisi saattaa kyseisessä tilanteessa parempaan asemaan kuin toinen sopimuspuoli.

SUOMEN KUNTALIITTO



Arto Sulonen
johtaja, lakiasiat



Pirkka-Petri Lebedeff
johtava lakimies

