

## Hallintovaliokunta

### Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

#### Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (HE 97/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Päivi Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Jouko Narikka, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Antti T. Leinonen, oikeusministeriö
- lakiasiain johtaja Arto Sulonen, Suomen Kuntaliitto

#### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

##### *Yleiset näkökohdat*

Ehdotetulla lailla rajoitettaisiin kuntia ja kuntayhtymiä tekemästä merkittäviä investointeja sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla. Lisäksi säädettäisiin velvoite sisällyttää laajoihin ja pitkäaikaisiin yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin sekä pitkäaikaisiin rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muihin käyttöoikeussopimuksiin sopimuksen irtisanomisoikeutta koskeva sopimusehto. Laki olisi määräaikaikainen, ja se olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2019.

Esityksen tarkoituksena on turvata sote-uudistuksen myötä syntyvien maakuntien mahdollisuuksia järjestää yhdenvertaiset palvelut mahdollisimman kustannusvaikuttavasti koko alueellaan. Esityksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvien laajojen ja pitkäaikaisten sopimusten sekä merkittävien investointien taustalla on nähtävissä

## Valiokunnan lausunto HaVL 25/2016 vp

paikallisia pyrkimyksiä säilyttää tietyt palvelut tietyllä alueella tietyllä toimintamallilla pitkäksi ajaksi sote-uudistuksen mukanaan tuoman järjestämisvastuun muutoksen jälkeen.

Esityksen perusteluissa on kuvattu riskejä, joita sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluun ja toimeenpanoon liittyy, jos kuntien ja kuntayhtymien toimivaltaa oikeustoimiin ei rajoiteta. Riskit liittyvät erityisesti epätarkoituksenmukaiseen palvelurakenteeseen ja hukkainvestointeihin laajemmasta alueellisesta näkökulmasta arvioituna.

Hallintovaliokunta on painottanut jo Paras-hankkeen yhteydessä kuntien positiivista asennetta ja aktiivista otetta uudistuksiin. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että jokaisen kunnan velvollisuutena on selvittää, mitä muutoksia ja kehittämistoimia kunta voi tehdä. Lähtökohta ei voi olla päinvastainen, miten muutokset ovat vältettävissä (HaVM 31/2006 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan kunnat ja maakunnat ovat kykeneviä harkitsemaan itsenäisesti esimerkiksi investointien tarkoituksenmukaisuutta.

Hallintovaliokunta pitää esityksen taustalla olevaa ajatusta turvata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen yhdenvertaisesti ja kustannustehokkaasti tulevissa rakenteissa perusteltuna. Ratkaisut, joita kunnat tällä hetkellä tekevät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkkonsa suhteen, voivat vaikuttaa merkittävälläkin tavalla tulevien maakuntien toimintaedellytyksiin, mutta myös kuntien tulevaisuuden toimintaan ja talouden tilaan. Selvityksen mukaan riskejä voidaan pitää myös julkisen talouden kannalta mittaluokaltaan merkittävänä.

Valiokunta suhtautuu kuitenkin varauksella siihen, missä määrin lailla on mahdollista saavuttaa sitä, mitä tavoitellaan. Kunnissa ja kuntayhtymissä on jo käynnissä tässä tarkoitettuja suuria tai laajakantoisia hankkeita, tai toimenpiteet ovat muutoin edenneet niin pitkälle, ettei ehdotetun lain sääntely tule koskemaan niitä. Ehdotettu laki koskisi lähinnä uusia sopimuksia. Investointia koskevan sopimuksen tekemisessä merkittävänä ajankohtana olisi urakasopimuksen tai sitä vastaavan rakennustöiden aloittamista tarkoittavan sopimuksen allekirjoittaminen. Velvoite palveluntuottajan kanssa tehtävän sopimuksen irtisanomisehdosta koskisi lain voimaantulon jälkeen tehtyjä sopimuksia tai sellaisia aiemmin laadittuja sopimuksia, joiden sopimusehtoja tai voimassaoloa olennaisilta osin muutetaan ehdotetun lain voimassaolon aikana.

Valiokunta korostaa, että esityksellä ei ole tarkoitus puuttua kaikkiin kuntien ja kuntayhtymien investointeihin tai sopimusten tekemisiin. Esityksen tavoitteena on ainoastaan rajoittaa lyhyeksi määräajaksi sellaisia toimia, jotka merkittävällä tavalla vaikuttaisivat pitkälle tulevaisuuteen nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla. Esimerkiksi kasvukeskuksissa merkittävä osa investoinneista kohdistuu tällä hetkellä muille toimialoille kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Varsinkin peruskorjausinvestointeja tehdään tällä hetkellä perusopetukseen, kuten kouluihin, ja uusinvestointeja varhaiskasvatukseen, kuten päiväkoteihin, tavanomaisten kunnallisteknisten infrastruktuuri-investointien lisäksi. Esityksellä ei rajoiteta näitä investointeja.

### *Investoinnit rakennuksiin*

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin kohdistuva investointikielto (4 §) koskisi yli viiden miljoonan euron kokonaiskustannusten hankkeita. Valiokunta tähdentää, että kielto ei koske normaaleja vuosihuoltoon liittyviä investointeja eikä myöskään sellaisia investointeja, jotka ovat

## Valiokunnan lausunto HaVL 25/2016 vp

välttämättömiä valvovan viranomaisen tarkastusten johdosta esimerkiksi rakennuksen käyttäjien terveyden tai turvallisuuden vuoksi. Nämä rajoitteet rajaavat kiellon soveltamisalaa jo varsin paljon. Myös kiellon piirissä olevat investoinnit ovat mahdollisia sosiaali- ja terveysministeriön poikkeuslupamenettelyn kautta, jos ne ovat perusteltuja palvelujen saatavuuden turvaamiseksi sekä alueen palvelurakenteen kannalta tarpeellisia ja tukevat muutoin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosten tavoitteiden toteutumista. Poikkeuslupa voidaan myöntää myös hakemuksen kohteena olevan hankkeen osaan.

Esityksen perusteluissa on arvioitu, että poikkeuslupahakemuksia tehtäisiin todennäköisesti jossain määrin vähemmän kuin lupamenettelyssä, kun hakemukset tehtäisiin lähtökohtaisesti vain niissä tilanteissa, joissa arvioidaan poikkeusluvan edellytysten täyttyvän. Toisaalta perusteluista ilmenee, että sairaanhoitopiirien rakennushankkeiden lisäksi kunnat ja kuntayhtymät suunnittelevat uusia investointeja myös esimerkiksi perusterveydenhuoltoon ja sosiaalipalveluihin, esimerkiksi terveyskeskusten rakentamishankkeita. Jos poikkeuslupahakemuksia tulee ministeriöön paljon, saattaa niiden käsittelystä muodostua pullonkaula. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että poikkeuslupahakemukset ratkaistaan asianmukaisessa aikataulussa eivätkä investoinnit hallinnollisista syistä tarpeettomasti viivästy tai esty. Hallintovaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että se arvioisi lupakäsittelylle asetettavan määräajan mahdollisen tarpeen.

### *Sopimukseen sisällytettävä irtisanomisehto*

Velvoite sisällyttää laajoihin ja pitkäaikaisiin yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtäviin sopimukseen sekä pitkäaikaisiin rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muihin käyttöoikeussopimukseen irtisanomisehto (3 §) koskisi sellaisia sopimuksia, joiden ennakoitu arvo sopimuskauden aikana ylittäisi 50 % kunnan tai kuntayhtymän järjestämistä vastuulla olevien sotepalvelujen käyttötalousmenoista ja joiden sopimuskausi on vähintään viisi vuotta. Sopimuksen irtisanomisen edellytyksenä on, että Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos on lausunnossaan pitänyt irtisanomista perusteltuna palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden, palvelukokonaisuuden tarkoituksenmukaisen toteutuksen tai kustannusvaikuttavan toiminnan kannalta. Lisäksi edellytyksenä on, ettei sopimus ole palvelujen järjestämistä vastuussa olevan arvion ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon mukaan tarkoituksenmukainen asiakkaan ja potilaan valinnanvapauden toteuttamisen kannalta eivätkä sopimuspuolet ole löytäneet neuvottelussaan ratkaisua sopimuksen muuttamiseksi.

Esityksen perusteluissa todetaan, että säännös irtisanomisehdosta koskee kaikkia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyviä sopimuksia. Esityksen mukaan sopimusehto tulee liittää myös sellaisiin sopimuksiin, jotka kunta tai kuntayhtymä tekee tytäryhteisönsä tai osittain omistamansa yhteisön kanssa. Valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan säännös koskee myös sosiaali- ja terveydenhuollon tukipalveluja, kuten esimerkiksi laboratorio-, kuvantamis-, ruoka- ja siivouspalveluja. Yksinään niiden ei arvioida yltävän 50 %:n rajaan asti, koska tukipalvelua koskevan sopimuksen ei arvioida muodostavan missään kunnassa tai kuntayhtymässä 50 %:a asianomaisen kunnan tai kuntayhtymän sote-käyttötalousmenoista. Tukipalvelut voivat myös kuitenkin olla sopimuskokonaisuuden osana, ja ne tulevat siinä huomioon otetuiksi sopimuksen arvossa.

## Valiokunnan lausunto HaVL 25/2016 vp

### *Ehdotetun lain vaikutus oikeustoimiin eri tilanteissa*

Laissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi tulevan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäjän vastuusta tilanteessa, jossa on ryhdytty tämän lain vastaisesti oikeustoimiin (5 §). Nämä oikeustoimet eivät sitoisi tulevaa palvelujen järjestäjää. Esityksen perustelujen mukaan tulevalla järjestäjällä on siten ehdotetun lain nojalla oikeus esimerkiksi irtisanoa yksityisen palvelujen tuottajan kanssa tehty sopimus, vaikkei 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua sopimusehtoa olisi liitetty kyseiseen sopimukseen. Perustelujen maininnalla tulevasta palvelujen järjestäjästä viitattaneen maakuntaan. Perusteluista ei ilmene, mikä olisi kunnan oikeusasema tällaisessa tilanteessa. Perusteluista ei myöskään ilmene, miten vastuu mahdollisista tämän lain vastaisiin oikeustoimiin liittyvistä muista seuraamuksista, esimerkiksi mahdollisista vahingonkorvausvelvoitteista, järjestyy. Hallintovaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta selventäisi asiaa mietinnössään.

Hallituksen esityksen perusteluissa ei myöskään ole käsitelty tilanteita, joissa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti vireille pantua hanketta ei voida saattaa loppuun tarkoitetulla tavalla hankkeen elinkaaren aikana väliin tulevan lainsäädännön vuoksi. Hankkeessa on saatettu tehdä aiesopimus tai esisopimus tai muunlaisia sopimuksen valmistelutoimia. Tilanteisiin voi liittyä erilaisia sopimusoikeudellisia ja vahingonkorvausoikeudellisia kysymyksiä, joissa valiokunnan käsityksen mukaan merkitystä on myös sillä, onko sopimuspuoli toiminut vilpittömässä mielessä. Hallintovaliokunta pitäisi aiheellisena, että sosiaali- ja terveysvaliokunta käsittelee myös näitä kysymyksiä esityksen yhteydessä. Lisäksi hallintovaliokunta toteaa, että kunnan tai kuntayhtymän jo suorittamat suunnittelu- ja muut valmistelukustannukset voivat osoittautua tarpeettomiksi, jos hankkeen toteuttaminen estyy ehdotetun lain vuoksi. Nämä kustannukset voivat olla merkittäviäkin.

### *Asian käsittelyaikataulu*

Lopuksi hallintovaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota asian kiireelliseen käsittelyaikatauluun. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta on valmisteltu pitkään, ja oletettavaa on ollut, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkosto tulisi sen myötä muuttumaan riippumatta hallintorakenteesta tai siitä, millä taholla tehtävien järjestämismääräykset on. Valiokunnan mielestä asian valiokuntakäsittelylle olisi tullut mahdollistaa asianmukainen aika ottaen huomioon sote- ja maakuntauudistuksen merkitys ja ehdotetun lain kytkeä siihen sekä kunnalliseen itsehallintoon liittyvät näkökohdat.

## **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Hallintovaliokunta esittää,

*että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 14.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

## **Valiokunnan lausunto HaVL 25/2016 vp**

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps  
jäsen Thomas Blomqvist r  
jäsen Antti Häkkänen kok  
jäsen Elsi Katainen kesk  
jäsen Mikko Kärnä kesk  
jäsen Sirpa Paatero sd  
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr  
jäsen Juha Pylväs kesk  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Joonas Räsänen sd  
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps  
jäsen Matti Semi vas  
varajäsen Kari Tolvanen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne