

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (HE 97/2016 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 30/2016 vp
- hallintovaliokunta HaVL 25/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Päivi Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallinto- ja kehitysjohtaja, ylijohdaja Helena Tarkka, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Antti Leinonen, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Eeva Nykänen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- kaupunginjohtaja Esa Sirviö, Mänttä-Vilppulan kaupunki
- kehitysjohtaja Isto Nordback, Pirkanmaan sairaanhoitopiiri
- hallintojohtaja Tuomas Heikkinen, Turun kaupunki
- lakiasiain johtaja Arto Sulonen, Suomen Kuntaliitto

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- Attendo
- Pihlajalinna Terveys Oy.

Valiokunnan mietintö StVM 12/2016 vp

HALLITUKSEN ESITYS

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

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 käyttöoikeussopimuksiin sopimuksen irtisanomisoikeutta koskeva sopimusehto.

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

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Esityksen perustelujen mukaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun siirtyminen palvelurakennemuutoksessa aiheuttaa poikkeustilanteen, joka saattaa luoda uudistuksen tavoitteiden ja tulevan järjestäjän näkökulmasta ei-toivottuja kannustimia nykyisille palvelujen järjestäjille. Kuntien ja kuntayhtymien sopimus- ja toimintavapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa ehdotetaan tämän vuoksi rajoitettavaksi määräaikaisella lainsäädännöllä. Rajoitukset koskevat lain voimaantulon jälkeen ja ennen 1 päivänä tammikuuta 2019 tehtyjä oikeustoimia, kunnes sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy pois kunnilta ja kuntayhtymiltä tulevan lainsäädännön mukaisesti.

Esityksen mukaan laajoja ja pitkäaikaisia sopimuksia sekä rakennusten ja toimitilojen käyttöoikeutta koskevia sopimuksia rajoitetaan velvoitteella sisällyttää niihin voimassaoloa rajoittava ja tulevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjän oikeuksia vahvistava irtisanomisehto. Suurempia rakennusinvestointeja rajoitetaan niiden lähtökohtaisella kieltämisellä, johon on liitetty poikkeuslupamahdollisuus.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, ettei ehdotettu sääntely määräaikaisena, hyväksyttävän päämäärän kannalta oikeasuhtaisena ja rajattuna kokonaisuutena muodostu kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmalliseksi. Sääntelyä ei pidetty ongelmallisena myöskään omaisuusomistajan näkökulmasta. Rajoitukset perustuvat lausunnon mukaan perusoikeuksien kannalta hyväksyttävään päämäärään, ja rajoitusten vähäisyys huomioon ottaen niitä voidaan pitää myös oikeasuhtaisina.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää esitettyjä rajoituksia sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutoksen tavoitteiden kannalta tarpeellisina ja puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muutetuna siten, että hallituksen esityksen tavoitteet voidaan saavuttaa mahdollisimman hyvin.

Valiokunnan mietintö StVM 12/2016 vp

Esityksen lähtökohdat

Keskeisin tarve sote-uudistukselle on valmistelun eri vaiheissa ollut se, ettei nykyisen pirstaleisen palvelujärjestelmän ole arvioitu turvaavan riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja perustuslain 6 §:n tarkoittamalla tavalla yhdenvertaisesti. Sote-uudistuksen valmistelun eri vaiheissa on tavoiteltu nykyistä vähäisempää määrää ja maantieteellisesti laajempia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäjiä, jotta palvelut kyettäisiin järjestämään suuremmissa kokonaisuuksissa. Järjestäjillä olisi tällöin vahvempi kantokyky sekä osaamiseen että taloudellisiin edellytyksiin liittyen järjestää palvelut laajalla alueella yhdenvertaisesti.

Kunnissa ja sairaanhoitopiireissä on viime aikoina tehty ja valmistellaan parhaillaan paljon rakennuksiin kohdistuvia investointeja. Tämä on ymmärrettävää, koska Suomen keskussairaalarverkosto rakennettiin pääosin hyvin nopeassa tahdissa 1960-luvulla ja sairaaloiden kiinteistöt ovat valtaosaltaan huonokuntoisia ja ikääntyneitä sekä peruskorjauksen tarpeessa. Sama koskee myös useita kuntien terveyskeskuksia ja vanhustenhuollon yksiköitä. Lisäksi monet sairaalat ovat toiminnallisesta näkökulmasta vanhentuneita ja sairaanhoidon toteuttaminen niissä vaatii merkittävästi enemmän henkilöstöresursseja kuin toiminnallisista lähtökohdista toteutetussa uudessa rakennuksessa.

Toisaalta uudistuksen valmistelun aikana useissa kunnissa ja kuntayhtymissä on tehty ratkaisuja, joilla pyritään säilyttämään omalla alueella omille asukkaille nykyinen palvelurakenne, henkilöstö, kiinteistöt, omaisuus tai muu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen liittyvä kokonaisuus tai joiden tarkoituksena on jopa edesauttaa sosiaali- ja terveydenhuollon voimavarojen mahdollisimman suuren osan sitomista oman kunnan alueelle.

Esityksen perusteluissa on kattavasti tuotu esiin seikkoja, joita on otettava huomioon erityisesti pitkävaikutteisten investointien tarkastelussa. Esimerkiksi väestökehitys edellyttää muutoksia sairaalakapasiteettiin, joka on suurelta osin rakennettu aiempien vuosikymmenten väestörakenteeseen ja olosuhteisiin. Palvelurakenteen uudistamisen yhtenä tavoitteena on merkittävien tuotavuushyötyjen saaminen ja kustannusvaikuttavuuden parantaminen. Muun muassa operatiivisen toiminnan keskittämällä korkean toimenpidevolyymin yksiköihin sekä terveysteknologian ja digitalisoitumisen hyödyntämisellä odotetaan saavutettavan huomattavia etuja terveyspalvelujen toteutuksessa. Valiokunta pitää tämän vuoksi tärkeänä, ettei merkittäviä rakentamispäätöksiä tehdä ennen tarkempaa tietoa palvelurakenteen tulevasta toteutuksesta. Sosiaali- ja terveydenhuoltoon osoitettujen voimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön kannalta olisi ollut perusteltua rajoittaa investointeja jo uudistuksen varhaisemmassa vaiheessa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotetuilla rajoitussäännöksillä pyritään estämään vain sellaisia oikeustoimia, joiden voidaan katsoa olevan tulevien järjestäjien toimintaa haittaavia ja joita ei ole välttämätöntä toteuttaa ennen tulevaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosta. Rajoitusten voimassaolon aikana on siten edelleen mahdollista tehdä sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutoksen kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisia oikeustoimia.

Kuten hallintovaliokunnan lausunnossa todetaan, on kunnissa ja kuntayhtymissä jo käynnissä suuria tai laajakantoisia hankkeita tai toimenpiteet ovat muutoin edenneet niin pitkälle, ettei ehdotetun lain sääntely tule koskemaan niitä. Lausunnon mukaan esimerkiksi kasvukeskuksissa

Valiokunnan mietintö StVM 12/2016 vp

myös 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. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa hallintovaliokunnan tavoin, ettei lakiehdotuksella rajoiteta näitä investointeja.

Palveluja ja kiinteistöjen käyttöä koskevat sopimukset

Esityksen mukaan laajoihin ja pitkäaikaisiin yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin sekä pitkäaikaisiin rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muihin käyttöoikeussopimuksiin tulisi sisällyttää irtisanomisehto. Säännös koskee sopimuksia, jotka tehdään ehdotetun lain voimaantulon jälkeen ja jotka ovat voimassa vuoden 2018 jälkeen, sekä tätä aiemmin laadittuja sopimuksia, jos niitä olennaisilta osin ko. ajanjaksona muutetaan.

Valiokunta korostaa, ettei säännös estä kuntia ja kuntayhtymiä edelleen haluamassaan laajuudessa hankkimasta palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta sekä tekemästä kiinteistöjen ja toimitilojen käyttöoikeutta koskevia sopimuksia. Kunnan tai kuntayhtymän tulee vain laissa säädettyyn velvoitteen mukaisesti sisällyttää tehtävään sopimukseen sopimusehto, jonka mukaan tulevalla palvelujen järjestäjällä on oikeus irtisanoa sopimus. Ehdotettu sääntely ei siten rajoita kuntien ja kuntayhtymien mahdollisuutta tehdä sopimuksia siksi ajaksi, jolloin niillä on järjestämisvastuu. Rajoittaminen kohdistuu laajuudeltaan merkittäviin pitkäkestoisiin sopimuksiin, joiden voimassaolo jatkuu vuoden 2018 jälkeen.

Valiokunta katsoo, että irtisanomisehdolla on esitetyllä tavalla tarpeen turvata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjien mahdollisuuksia organisoida toimintaa hallituksen linjaamalla tavalla. Tulevan järjestäjän mahdollisuudet järjestää palveluja integroidusti nykyistä laajemmilla alueilla ja asukkaiden kannalta yhdenvertaisella tavalla vaikeutuvat merkittävästi, jos vanhat sopimusvelvoitteet sote-uudistuksen ratkaisujen myötä siirtyisivät uusille järjestäjille. Kuntakohtaiset palvelujen ulkoistamissopimukset voivat myös rajoittaa alueella olevien resurssien tarkoituksenmukaista hyödyntämistä.

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, kuntien pitkäaikaisilla sopimuksilla voi olla merkitystä myös hallituksen linjaaman valinnanvapauden kannalta. On tärkeää välttää tilanne, jossa tuleva palvelujen järjestäjä tai viimekädessä valtio rahoittajana joutuu maksamaan sopimuksen osapuolena olevalle yksityiselle palvelun tuottajalle sopimuksen mukaisen korvauksen riippumatta siitä, valitsevatko ihmiset kyseisen palvelun tuottajan palveluja vai eivät. Lisäksi on vältettävä tilanne, jossa jollekin palvelun tuottajalle maksetaan vuosien ajan korvauksia aivan toisenlaisilla perusteilla kuin mitkä ovat maksuperusteet tulevassa järjestelmässä.

Irtisanomisehto on esityksen mukaan sisällytettävä sellaisiin yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin, joiden ennakoitu vuotuinen arvo sopimuskauden aikana ylittäisi viisikymmentä prosenttia kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta viimeisimmän tilinpäätöksen mukaisista vuosittaisista käyttötalousmenoisista ja sopimus on voimassa vähintään viisi vuotta. Tämä tarkoittaa sitä, että kansanterveyslain ja sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja järjestävien kuntien ja kuntayhtymien käyttötalousmenoisista vähennetään ensin sairaanhoitopiiriin järjestämisvastuulla olevat erikoissairaanhoidon menot.

Valiokunnan mietintö StVM 12/2016 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä, että lailla rajoitetaan myös sellaisia sopimusjärjestelyjä, joilla palveluja ostetaan samalta yksityiseltä palvelun tuottajalta usealla eri sopimuksella, joista yksikään ei yksin täytä mainittua 50 prosenttia. Sopimusten pilkkomisella voitaisiin välttyä irtisanomisehdon sisällyttämiseltä sopimukseen. Valiokunta ehdottaa, että lakiehdotukseen lisätään säännös, jonka perusteella kaikkiin saman tahon kanssa lain voimassaoloaikana tehtäviin sopimuksiin, joiden arvo yhteensä ylittää edellä mainitun 50 %:n rajan, on sisällytettävä laissa tarkoitettu irtisanomisehto.

Irtisanomisehto tulee sisällyttää lain voimaantulon jälkeen tehtäviin tai olennaisesti muutettaviin sopimuksiin. Mikäli hankintalain mukainen kilpailutus on tehty ennen lain voimaantuloa, sitä ei tarvitse tehdä uudelleen, koska mahdollisen sopimuksen tekohetkellä osapuolet ovat tietoisia irtisanomislauseketta koskevasta velvoitteesta.

Sopimuksen irtisanominen

Hallituksen esityksen mukaan ennen sopimuksen irtisanomista tulevan sotepalvelujen järjestämisvastuussa olevan olisi neuvoteltava sopimuskumppanin kanssa sekä saatava irtisanomiselle Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen puoltava lausunto. Yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtävän sopimuksen irtisanominen edellyttää lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan sitä, että Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon mukaan irtisanominen on perusteltua palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden, palvelukokonaisuuden tarkoituksenmukaisen toteutuksen tai kustannusvaikuttavan toiminnan kannalta. Irtisanomisen edellytyksenä on lisäksi, ettei sopimus ole palvelujen järjestämisvastuussa olevan arvion ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon mukaan tarkoituksenmukainen asiakkaan ja potilaan valinnanvapauden toteuttamisen kannalta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei valinnanvapauden sisältöä käsitellä lainkaan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Yleisperusteluissa tosin mainitaan, että sote-uudistuksen yhteydessä "luodaan valinnanvapaus-lainsäädäntö, joka mahdollistaa, että käyttäjä valitsee itse palveluiden julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin tuottajan."

Perustuslakivaliokunnan mielestä asiakkaan ja potilaan valinnanvapauden toteutuminen on irtisanomisperusteena epämääräinen, koska valinnanvapautta koskevaa lainsäädäntöä ei toistaiseksi ole olemassa. Irtisanomisehdon soveltaminen voi myös joissain tilanteissa, esimerkiksi soveltamisajankohdasta riippuen, muodostua ongelmalliseksi, koska irtisanominen on nimenomaisesti säädetty riippumaan THL:n lausunnon perusteella. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että tällainen lausunto ei ole yleensä valituskelpoinen päätös. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklan mukaan paikallisviranomaisilla tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä. Perustuslakivaliokunnan mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee harkita Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon korvaamista päätöksellä, jonka lainmukaisuus voidaan saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää ehdotettua irtisanomismenettelyä varsin monimutkaisena. Mikäli Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto olisi muodoltaan valituskelpoinen päätös, irtisanominen entisestään monimutkaistuisi, päätöksentekoprosessi hidastuisi ja vaatisi paljon hallinnollista työtä. Valiokunta ei pidä irtisanomisen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin kan-

Valiokunnan mietintö StVM 12/2016 vp

nalta THL:n lausuntoa tarpeellisenä. Valiokunta katsoo, että järjestämisvastuussa olevalla taholla tulee olla oikeus itsenäisesti päättää, pitääkö se lain voimassaoloaikana tehdyn palveluja tai kiinteistöjen käyttöä koskevan sopimuksen voimassa vai irtisanooko sen. Valiokunta ehdottaa, että irtisanomismenettelyä yksinkertaistetaan siten, ettei tulevilla palvelujen järjestäjällä ole velvoitetta pyytää sopimuksen irtisanomisesta THL:n lausuntoa. Tällöin irtisanomisperusteiden tutkimiseen ei myöskään tarvita lisähenkilöstöä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseen. Ainoana menettelyä koskevana vaatimuksena säilyy velvoite neuvotella sopijapuolen kanssa ennen sopimuksen irtisanomista.

Investointirajoitus

Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä ei saa tehdä sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin kohdistuvia investointeja koskevia sitoumuksia, joiden arvonlisäverottomat kokonaiskustannukset ylittävät viisi miljoonaa euroa. Ehdotetun 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä on toimivalta myöntää poikkeuslupa investointisitoumuksen tekemiselle. Poikkeusluvan myöntäminen edellyttää, että investointi on perusteltu palvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja investointi on alueen palvelurakenteen kannalta tarpeellinen. Lisäksi edellytetään, että investointi tukee muutoinkin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen tavoitteiden toteutumista. Rajoitus ei koske pienempiä investointeja eikä vuosihuoltoon liittyviä tai valvovan viranomaisen tarkastusten perusteella välttämättömiä esimerkiksi rakennuksen käyttäjien terveyden tai turvallisuuden vuoksi tehtäviä investointeja.

Investointia koskevan sopimuksen tekemisessä merkittävänä ajankohtana on urakkasopimuksen tai sitä vastaavan rakennustöiden aloittamista tarkoittavan sopimuksen allekirjoittaminen. Hallintovaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota tilanteisiin, 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, joista aiheutuvat kustannukset voivat olla merkittäviä. Tilanteisiin voi myös liittyä erilaisia sopimusoikeudellisia ja vahingonkorvausoikeudellisia kysymyksiä, joissa hallintovaliokunnan käsityksen mukaan merkitystä on myös sillä, onko sopimuspuoli toiminut vilpittömässä mielessä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että lain voimaantulo voi aiheuttaa sopimuksen valmisteluun käytettyjen kustannusten menettämisen, jos suunniteltu investointi ei ole lakiehdotuksen mukainen. Oikeudellisena lähtökohtana on, ettei muuttuneen lainsäädännön vuoksi syntyneen vahingon korvaamista voi menestyksellisesti vaatia toiselta osapuolelta. Lain voimaantulon jälkeen tehtyjen toimien osalta osapuolten oletetaan lähtökohtaisesti tunteneen lain sisällön.

Investointien rajaksi ehdotetaan viittä miljoonaa euroa. Investointitarpeet vaihtelevat pienten ja suurten kuntien sekä sairaanhoitopiirien välillä varsin paljon, ja suurten toimijoiden kannalta investointiraja on varsin matala. Toisaalta asettamalla raja tälle tasolle kyetään estämään esimerkiksi epätarkoituksenmukaisia investointeja terveyskeskusrakennuksiin. Valiokunta pitää rajaa asianmukaisena ottaen huomioon, että suuret kunnat ja sairaanhoitopiirit voivat lakiehdotuksen perusteella käytännössä saada poikkeusluvan palvelurakenteen kannalta tarkoituksenmukaisille investoinneilleen ja lakiehdotus mahdollistaa myös pienemmät hankkeet esimerkiksi vanhustenhuollon kehittämisessä.

Valiokunnan mietintö StVM 12/2016 vp

Hallintovaliokunnan lausunnon mukaan saattaa poikkeuslupahakemusten käsittelystä muodostua pullonkaula, jos niitä tulee ministeriöön paljon. Hallintovaliokunta piti tärkeänä, että poikkeuslupahakemukset ratkaistaan asianmukaisessa aikataulussa ja etteivät investoinnit hallinnollisista syistä tarpeettomasti viivästy tai esty. Hallintovaliokunta esitti sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että se arvioisi lupakäsittelylle asetettavan määräajan mahdollisen tarpeen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei pidä hankkeiden sisällöllisten erojen ja käsittelyvaiheiden vaihtelevuuden vuoksi tarkoituksenmukaisena säätää hakemuksille yhtenäistä käsittelyaikaa. Valiokunta toteaa, että poikkeuslupakäsittelyyn sovelletaan hallintolain säännöksiä, joiden perusteella ministeriön on käsiteltävä lupahakemukset ilman aiheetonta viivytyä (HallintoL 23 §).

Perustuslakivaliokunta totesi, että poikkeuslupan myöntäminen sidotaan esityksessä hallituksen jo tekemiin ja tuleviin linjauksiin uudistuksen tavoitteista ja että poikkeuslupan myöntämisen edellytys jää näin ollen hyvin avoimeksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotukseen jo sisältyvä erillinen edellytys investoinnin tarpeellisuudesta alueen palvelurakenteen kannalta täyttää sääntelytarpeen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen uudistuksen tavoitteita koskevan edellytyksen avoimuudesta ja ehdottaa säännöstä muutettavaksi siten, että edellytyksenä ovat ainoastaan palvelujen saatavuuden turvaaminen ja tarpeellisuus alueen palvelurakenteen kannalta.

Kunnat ja kuntayhtymät toteuttavat pitkäaikaisia investointeja omien hankkeiden lisäksi entistä enemmän erilaisilla leasing- ja vuokrausjärjestelyillä. Näiden sopimusten kesto on pitkä, koska niillä katetaan rakennusinvestointien kustannukset pitkällä aikavälillä. Sopimuksien kustannukset tulevat katettavaksi tulevaisuudessa osana toimintakustannuksia. Myös tällaisiin sopimuksiin liittyvät samat ongelmat kuin yllä kuvattuihin kuntien ja sairaanhoitopiirien suoraan omistukseen tuleviin rakennushankkeisiin. Toisaalta tarkoituksenmukaisiinkin sopimukseen ei todennäköisesti saataisi rahoitusta, jos sopimukseen vaaditaan lakiehdotuksen 3 §:n mukaista irtisanomisehtoa. Valiokunta ehdottaa 4 §:n poikkeuslupamenettelyn mahdollisuuden täydentämistä näiden investointien osalta.

Sopimuksen sitovuus

Ehdotetun 5 §:n mukaan sopimus ei sido sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuussa olevaa 1 päivästä tammikuuta 2019 alkaen, jos 2—4 §:n mukaiseen oikeustoimeen on ryhdytty tämän lain vastaisesti.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että säännöksessä sitomattomuus kohdistetaan vain tahoon, joka on säännöksessä mainittuna ajanhetkenä järjestämisvastuussa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Säännös voidaan ymmärtää niin, että sopimuksen alkuperäinen osapuoli, esimerkiksi kunta taikka sen sopimuskumppani, olisi kuitenkin sidottu lainvastaiseen sopimukseen. Tämä ei voine olla säännöksen tarkoitus, mistä syystä säännöstä on perustuslakivaliokunnan mielestä aiheellista täsmentää vastaamaan sen tarkoitusta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että lainvastaiset sopimukset säädetään suoraan lain nojalla mitättömiksi.

Valiokunnan mietintö StVM 12/2016 vp

Ohjaus ja seuranta

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että nyt ehdotettu sääntely, jolla rajoitetaan kuntien ja kuntayhtymien oikeutta tehdä oikeustoimia, on varsin poikkeuksellinen ja sen sujuva täytäntöönpano edellyttää, että ministeriö antaa kunnille ja kuntayhtymille selkeät ja kattavat soveltamisohjeet eri tilanteisiin.

Hallintovaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota hallituksen esityksen kiireelliseen käsittelyaikatauluun. Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoo, että esitys olisi ollut syytä antaa eduskunnalle jo aiemmin kuluvalle istuntokaudella. Valiokunta pitää kuitenkin ehdotetun lain tavoitteiden kannalta tärkeänä saattaa asian käsittely pikaisesti loppuun ja saada laki voimaan kiireellisellä aikataululla.

Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan tärkeänä, että lakiehdotuksen vaikutuksia seurataan tarkoin ja mahdollisiin epäkohtiin puututaan viipymättä, jos laki tuottaa ongelmia perustuslain 6 ja 19 §:ssä turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta, laki osoittautuu muutoin toimimattomaksi taikka jos sote-uudistuksen jatkovalmistelu antaa muutoin aihetta lain uudelleen arviointiin. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan vaatimukseen. Tarkka seuranta on tarpeen erityisesti lainsäädännön poikkeuksellisuuden takia.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

3 §. Sopimukset yksityisen palvelun tuottajan kanssa sekä rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskevat sopimukset. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että sääntelyn selkeyteen liittyvistä syistä sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee harkita säännöksen rakenteen selkeyttämistä siten, etteivät eri momenttien soveltamistilanteet jää epäselviksi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että 2 momentissa säädetään vain siitä, millaisiin sopimuksiin irtisanomisehto tulee sisällyttää. Valiokunta ehdottaa momenttiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan velvoite sisällyttää irtisanomisehto sopimukseen koskee myös sitä tilannetta, jossa kunta tai kuntayhtymä tekee tämän lain voimassaoloaikana useamman kuin yhden sopimuksen saman yksityisen palvelun tuottajan kanssa ja sopimusten yhteenlaskettu arvo sopimuskauden aikana ylittää viisikymmentä prosenttia kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta viimeisimmän tilinpäätöksen mukaisista vuosittaisista käyttötalousmenoista. Säännöksen tarkoituksena on estää se, että ostamalla palveluja usealla erillisellä sopimuksella vältettäisiin mainitun rajan ylittäminen ja irtisanomisehdon sisällyttäminen sopimukseen.

Pykälän 3 momentin sanamuotoa ehdotetaan selkeytettäväksi siten, että irtisanomisehdon sisällyttämisvelvoite koskee vain tämän lain mukaisia sopimuksia.

Irtisanomista koskeva 2 momentin loppuosa ehdotetaan siirrettäväksi irtisanomisehdon sisällyttämisvelvollisuutta koskevan sääntelyn jälkeen omaksi 4 momentiksi. Momentista ehdotetaan poistettavaksi velvoite kuulla Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta ennen irtisanomista. Säännök-

Valiokunnan mietintö StVM 12/2016 vp

sen sanamuotoa ehdotetaan lisäksi täsmennettäväksi siten, että irtisanomista koskeva sääntely koskee irtisanomista nyt sopimukseen otettavaksi ehdotetun sopimusehdon perusteella, ei muutoin.

4 §. Investoinnit rakennuksiin. Valiokunta ehdottaa 2 momentin muuttamista perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella siten, että momentista poistetaan palvelurakenneuudistuksen tavoitteiden toteutumisen tukemista koskeva edellytys.

Valiokunta ehdottaa pykälään uutta 4 momenttia, jonka mukaan poikkeuslupamenettely on mahdollinen myös sellaisten vuokra- tai muuna käyttöoikeussopimuksena toteutettavien tosiasiallisten investointien rahoittamiseksi, jotka ylittävät viisi miljoonaa euroa. Näidenkin investointien tulee olla perusteltuja palvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja alueen palvelurakenteen kannalta tarpeellisia pykälän 2 momentin mukaisesti.

5 §. Tietojen saanti. Sosiaali- ja terveysministeriölle 4 §:ssä ehdotettu tehtävä saattaa edellyttää esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 20 kohdassa tarkoitettuja tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta. Valiokunta ehdottaa, että ministeriön tiedonsaantioikeudesta säädetään uudessa 5 §:ssä, jolloin lakiehdotuksen 5 § siirtyy 6 §:ksi.

6 §. Lain vastaisen sopimuksen sitomattomuus. Valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan huomautuksen johdosta pykälässä säädettäväksi, että mikäli laissa tarkoitettuun oikeustoimeen on ryhdytty tämän lain vastaisesti, sopimus on mitätön.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 97/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Laki

kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on luoda sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen valmisteluvaiheessa edellytyksiä turvata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen yhdenvertai-

Valiokunnan mietintö StVM 12/2016 vp

sesti ja taloudellisesti rajoittamalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia.

2 §

Soveltamisala

Tällä lailla rajoitetaan väliaikaisesti kuntien ja kuntayhtymien oikeutta tehdä eräitä oikeustoimia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi. Tätä lakia sovelletaan:

- 1) sopimuksiin, jotka kunnat ja kuntayhtymät tekevät yksityisten palvelujen tuottajien kanssa
- 2) kuntien ja kuntayhtymien tekemiin rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla;
- 3) kuntien ja kuntayhtymien tekemiin investointeihin sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin.

Tämä laki koskee niitä kuntia ja kuntayhtymiä, jotka ovat sosiaalihuoltolain (710/1982) 5 §:n, kansanterveyslain (66/1972) 5 §:n, erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 3 ja 7 §:n, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 6 §:n sekä eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain (490/2014) 1 §:n mukaan velvollisia järjestämään sosiaalihuoltoa tai terveydenhuoltoa.

Tätä lakia sovelletaan riippumatta siitä, mitä kuntalaisissa (410/2015), sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa (733/1992) tai muussa laissa säädetään sosiaalihuollon tai terveydenhuollon järjestämisestä.

3 §

Sopimukset yksityisen palvelun tuottajan kanssa sekä rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskevat sopimukset

Kunnan ja kuntayhtymän tulee sisällyttää tämän lain voimaantulon jälkeen tehtäviin ja vuoden 2018 jälkeen voimassa oleviin sopimuksiin yksityisen palvelun tuottajan kanssa ja rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin sopimusehto, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisessä järjestämisvastuussa olevalla on oikeus irtisanoa sopimus vuoden 2019 aikana päättymään kahdentoista kuukauden kuluttua irtisanomisesta. Sen estämättä, mitä julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007) säädetään, irtisanomisehto voidaan sisällyttää myös voimassa oleviin hankintasopimuksiin ilman uutta hankintamenettelyä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu sopimusehto on sisällytettävä sellaisiin 1 momentissa tarkoitettuihin yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin, joiden ennakoitu vuotuinen arvo ylittää viisikymmentä prosenttia kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta viimeisimmän tilinpäätöksen mukaisista vuosittaisista käyttötalousmenoista ja sopimus on voimassa vähintään viisi vuotta. Jos kunta tai kuntayhtymä tekee tämän lain voimassaoloaikana useamman kuin yhden sopimuksen saman yksityisen palvelun tuottajan kanssa siten, että sopimusten yhteenlaskettu arvo ylittää edellä mainitun rajan, irtisanomisehto on vastaavasti sisällytettävä kaikkiin näihin sopimuksiin.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu sopimusehto on sisällytettävä myös ennen tämän lain voimaantuloa yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtyihin tässä laissa tarkoitettuihin sopimuksiin,

Valiokunnan mietintö StVM 12/2016 vp

ja rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin, jos niitä olennaisilta osin muutetaan tämän lain voimaantulon jälkeen.

Voidakseen irtisanoa 1 momentissa tarkoitettua irtisanomisehdon sisältävän sopimuksen, on palvelujen järjestämistä vastaavassa olevan tarjottava sopimuksen osapuolena olevalle yksityiselle palvelujen tuottajalle mahdollisuutta sopimusta koskeviin neuvotteluihin. (Uusi)

4 §

Investoinnit rakennuksiin

Kunta tai kuntayhtymä ei saa tehdä sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin kohdistuvia investointeja koskevia sitoumuksia, joiden arvonlisäverottomat kokonaiskustannukset ylittävät viisi miljoonaa euroa.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kunta tai kuntayhtymä voi hakea poikkeuslupaa 1 momentissa tarkoitettua investointia koskevan sitoumuksen tekemiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö voi myöntää poikkeuslupan, jos investointi on perusteltu palvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja investointi on alueen palvelurakenteen kannalta tarpeellinen ja se tukee muutoinkin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosten tavoitteiden toteutumista.

Sen estämättä mitä edellä 1 momentissa säädetään, kunta ja kuntayhtymä saa tehdä sitoumuksia rakennusten vuosihuoltoon liittyviin investointeihin sekä sellaisiin investointeihin, jotka ovat valvontaviranomaisen tarkastusten perusteella välttämättömiä.

Mitä edellä säädetään investoinneista, sovelletaan myös sellaiseen vuokra- tai muuna käyttöoikeussopimuksena toteutettavaan rakennuksiin kohdistuvaan investointiin, jonka arvonlisäverottomat kokonaiskustannukset ylittävät viisi miljoonaa euroa. Jos kunta tai kuntayhtymä on saanut tällaiseen investointiin 2 momentissa tarkoitettua poikkeuslupan, ei tässä poikkeusluvassa tarkoitettua investointia koskevaan sopimukseen sovelleta 3 §:ää. (Uusi)

5 § (Uusi)

Tietojen saanti

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada 4 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.

6 (5)§

Lain vastaisen sopimuksen sitomattomuus

Jos 2—4 §:n mukaiseen oikeustoimeen on ryhdytty tämän lain vastaisesti, on sopimus mitätön.

7 (6)§

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2016 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2019.

Valiokunnan mietintö StVM 12/2016 vp

Helsingissä 16.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
varapuheenjohtaja Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Sanna Lauslahti kok
jäsen Anne Louhelainen ps
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Sari Sarkomaa kok
varajäsen Ilmari Nurminen sd
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää
valiokuntaneuvos Harri Sintonen