

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain 1 ja 2 §:n sekä kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain 3 ja 7 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annettua lakia sekä kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annettua lakia.

Esityksen tarkoituksena on, että kunta- ja palvelurakennemuutoksen aikana muodostettuja yhteistoiminta-alueita ei purettaisi ennen pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman mukaisen sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita koskevan uudistuksen voimaantuloa eikä vaikeutettaisi tulevien uusien maakuntien mahdollisuuksia päättää palveluista koko alueella alueen asukkaiden tarpeita vastaavasti ja yhdenvertaisesti.

Eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annettua lakia muutettaisiin siten, että lain voimassaoloa jatkettaisiin vuoden 2023 loppuun.

Kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain voimassaoloa jatkettaisiin vuoden 2025 loppuun. Lisäksi muutettaisiin lainmukaisia määräaikoja ja irtisanomisehdon rajoja siten, että kunnan ja kuntayhtymän tulisi sisällyttää lain voimaantulon jälkeen tehtäviin ja vuoden 2023 jälkeen voimassa oleviin sopimuksiin yksityisen palvelun tuottajan kanssa ja rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin sopimusehto, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lakisäätöisessä järjestämisvastuussa olevalla taholla olisi oikeus irtisanoa sopimus vuonna 2024 ja 2025 kahdentoista kuukauden irtisanomisajalla. Lisäksi irtisanomista koskeva sopimusehto olisi sisällytettävä sellaisiin yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin, joiden ennakoitu vuotuinen arvo ylittää viisitoista prosenttia kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta viimeisimmän tilinpäätöksen mukaisista vuosittaisista käyttötalousmenoihin. Sama velvoite koskisi sellaisia sopimuksia, joiden perusteella viidentoistaprosentin raja ylittyisi silloin, kun sopimuksia on useita.

Lain voimassaolon jatkaminen jatkaisi myös lain mukaista investointirajoituksia ja sitä koskevaa lupamenettelyä.

Lisäksi ehdotetaan joitain pienempiä muutoksia, jotka selkeyttävät lainvastaisen sopimuksen seurauksia ja säännöksiä soveltamista.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 ASIAN TAUSTA JA VALMISTELU.....	3
2 NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI.....	3
2.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen.....	3
2.2 Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain eräiden velvoitteiden soveltamisesta.....	4
2.3 Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa.....	5
3 ESITYKSEN TÄVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	6
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	6
4.1 Paras-puitelain velvoitteiden jatkaminen.....	6
4.2 Sopimukset yksityisen palvelun tuottajan kanssa (palvelujen ulkoistukset).....	7
4.3 Rakennusinvestoinnit.....	7
5 ASIAN VALMISTELU.....	8
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	10
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	10
1.1 Laki eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta.....	10
1.2 Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa.....	10
2 VOIMAANTULO.....	11
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	11
LAKIEHDOTUKSET.....	14
1. Laki eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta.....	14
2. Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain 3 ja 7 §:n muuttamisesta.....	15
LIITE.....	17
RINNAKKAISTEKSTIT.....	17
1. Laki eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta.....	17
2. Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain 3 ja 7 §:n muuttamisesta.....	18

YLEISPERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistuksen. Uudistuksen keskeisinä tavoitteina on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut, parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattimaisen työvoiman saanti ja vasta yhteiskunnallisten muutoksen mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua. Uudistuksessa sosiaali- ja terveyspalvelut on tarkoitus siirtää kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joita kutsutaan maakunniksi.

Hallitusohjelmassa ei ole linjattu uudistuksen voimaantuloa. Uudistuksen valmisteluun ja voimaantuloon vaikuttaa olennaisesti hallitusohjelmassa linjatut Uudenmaan, pääkaupunkiseudun ja Helsingin alueen sosiaali- ja terveydenhuollon erillisratkaisua koskeva selvitys sekä kuntien sote-palvelujen tuottamista koskeva selvitys. Selvitykset laaditaan vuoden 2019 loppuun mennessä.

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu on kunnilla tai kuntayhtymillä sen mukaan, mitä sosiaalihuoltolaissa (1301/2014), kansanterveystoimintalaissa (66/1972), erikoissairaanhoitolaissa (1062/1989) sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977) sekä muissa sosiaali- ja terveydenhuollon erityislaeissa säädetään.

Sosiaalihuoltolain 33 §:n 1 momentin mukaan kunnan on pidettävä huolta sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta sen mukaan kuin sosiaalihuoltolaissa tai muutoin säädetään.

Kansanterveystoimintalain 5 §:n mukaan kunnan on pidettävä huolta kansanterveystyöstä sen mukaan kuin kansanterveystoimintalaissa, terveydenhuoltolaissa tai muutoin säädetään tai määrätään. Kunnat voivat huolehtia kansanterveystyöstä myös yhteistoiminnassa perustamalla tätä tehtävää varten kuntayhtymän. Kunta voi toisen kunnan kanssa sopia myös siitä, että tämä hoitaa osan kansanterveystyön toiminnoista. Kansanterveystyön tehtävien hoitamista varten kunnalla tulee olla terveyskeskus.

Erikoissairaanhoitolain 3 §:n mukaan kunnan on kuuluttava erikoissairaanhoitojärjestämiseksi johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään. Sairaanhoitopiirit on lueteltu lain 7 §:ssä, mutta kunta voi valita, mihin sairaanhoitopiiriin se kuuluu. Sairaanhoitopiirejä on yhteensä 20. Kehitysvammaisten erityishuollon järjestämistä varten maa on jaettu kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain perusteella erityishuoltopiireihin. Kunnan kuulumisesta erityishuoltopiiriin säädetään valtioneuvoston asetuksella. Muut erityishuoltopiirit paitsi Helsingin erityishuoltopiiri ovat kuntayhtymiä. Valtioneuvoston asetuksen (1045/2008) mukaan erityishuoltopiirejä on 15. Kärkällä samkommun kuntayhtymä vastaa lisäksi piirijaosta riippumatta ruotsinkielisen väestön erityishuollon järjestämisestä.

Kunnilla ja kuntayhtymillä on laaja harkintavaltia siitä, millä tavoin ja missä muodossa ne järjestävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 4 §:n ja kuntalain 9 §:n (410/2015) mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa sekä olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä. Tehtävien hoitamisessa tarvittavia palveluja kunta voi hankkia valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Lisäksi palvelunkäyttäjälle voidaan antaa palveluseteli, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

2.2 Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain eräiden velvoitteiden soveltamisesta

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetulla lailla (169/2007, jäljempänä Paras-puitelaki) kunnat velvoitettiin järjestämään perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalihuollon palvelut joko perustamalla yhteistoiminta-alue tai järjestämällä palvelut kunnassa, joiden väestöpohja on vähintään noin 20 000 asukasta. Yhteistoimintavelvoitteen ne ovat voineet täyttää joko perustamalla kuntayhtymän tai järjestää palvelut ns. vastuukuntamallilla. Väestöpohjavelvoite tuli täyttää vuoden 2013 alkuun mennessä.

Paras-puitelakiin vuonna 2011 tehdyn muutoksen velvoite laajennettiin koskemaan kaikkia sosiaalihuollon tehtäviä kuitenkin siten, että ne piti siirtää viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä. Lisäksi valtioneuvostolle annettiin samassa yhteydessä toimivalta velvoittaa kunta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen puitelaissa tarkoitetun väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi.

Paras-puitelakiin perustuvia kuntien yhteistoimintavelvoitteita on jatkettu useaan eri otteeseen eri hallitusten valmisteleminen sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita koskevien uudistuksien vuoksi. Tarkoituksena on ollut välttää epätarkoituksenmukaisia uudelleenjärjestelyjä ennen uudistuksien voimaantuloa sekä varmistaa palveluiden saatavuus. Viimeksi eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annettua lakia (490/2014) on muutettu siten, että Paras-puitelain velvoitteet ovat voimassa vuoden 2020 loppuun, jotta kuntien yhteistoiminta jatkuisi siihen saakka, kunnes järjestämisvastuu olisi siirtynyt valmisteilla olleille rauenneelle maakuntauudistuksen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaisille maakunnille.

Suomen Kuntaliiton keräämien tietojen mukaan vuonna 2019 perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelut itse 74 kuntaa. Yhteistoiminta-alueita oli yhteensä 59 ja niissä 221 kuntaa. Terveyskeskuksia oli kaikkiaan 133. Väestöstä noin 53 prosenttia asui yhteistoiminta-alueilla. Perusterveydenhuollosta ja sosiaalipalveluista vastasi 33 kuntayhtymää, joissa oli yhteensä 160 jäsenkuntaa. Vastuukuntamallin mukaisia yhteistoiminta-alueita oli 26, ja niissä oli mukana 61 kuntaa. 74 kuntaa järjesti sosiaali- ja terveystalverunsa itsenäisesti. Yli 20 000 asukkaan kuntia näistä oli 23, ja puitelain väestöpohjavaatimuksen alle jäi 51 kuntaa.

Kunnat ovat halunneet purkaa Paras-puitelain mukaisia yhteistoiminta-alueita eri syistä. Syinä ovat olleet muun muassa kohonneet kustannukset, lääkäripula, keskinäisen luottamuksen menettäminen sekä houkuttelevat ulkoistustarjoukset. Varsinkin silloin, kun syynä ovat olleet osaan henkilöstön resurssipula, alueiden purkautuminen olisi vaarantanut palveluiden saatavuuden. Sellaisille kunnille, jotka eivät ole pitkään aikaan järjestäneet, toiminnan uudelleenkäynnistämisestä olisi aiheutunut myös ylimääräisiä kustannuksia ja vaikeuksia järjestää palveluja. Henkilöstön osalta kyse olisi ollut lisäksi epätarkoituksenmukaisesta välivaiheen järjestelystä.

Jotta alueet eivät purkautuisi eivätkä kunnat joutuisi tilanteisiin, joissa niillä olisi vaikeuksia turvata sote-palvelut, valtioneuvosto on joutunut muutaman kerran tekemään päätöksen kunnan velvoittamisesta pysymään yhteistoiminta-alueessa. Päätöksien perusteena on ollut se, että yhteistoiminnan purkaminen on hajottanut alueen vähäisiä henkilöstöresursseja ja siten vaarantanut palvelujen saatavuutta. Alueen palvelutilanteesta on saatu kuntien omien selvityksien lisäksi aluehallintoviraston lausunto. Parhaillaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavana on yksi valitusasia, jossa kunta on velvoitettu pysymään yhteistoiminta-alueessa. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö ovat käyneet useiden alueiden kanssa neuvotteluita, joissa on pyritty löytämään ratkaisuja alueen ongelmiin. Suurin osa tapauksista on päättynyt siihen, ettei asiaa ole tarvinnut viedä valtioneuvostoon. Parhaillaan neuvotteluja käydään yhden alueen kanssa.

Puitelain velvoitteet eivät ole estäneet kuntia vaihtamasta yhteistoiminta-alueesta toiseen, jos syntyvä rakenne täyttää kaikkien kuntien osalta puitelain velvoitteet. Ehdotettu puitelain velvoitteiden voimassaolon jatkaminen ei siten estäisi kuntia ja lain tarkoittamia yhteistoiminta-alueita sopimasta esimerkiksi yhteistoiminnan laajentamisesta. Edellytyksenä tälle on kuitenkin puitelain velvoitteiden osalta, että kaikki yhteistoiminta-alueeseen kuuluvat kunnat kuuluisivat edelleen puitelain velvoitteiden mukaiseen yhteistoiminta-alueeseen.

2.3 Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (548/2016, jäljempänä rajoituslaki) tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2016. Lain tarkoituksena oli, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia rajoitetaan, jotta turvataan silloisen hallituksen valmisteleman sote- ja maakuntauudistuksen myötä syntyvien maakuntien mahdollisuudet järjestää niiden järjestämisvastuulle siirtyvät palvelut yhdenvertaisesti ja taloudellisesti koko maakunnan alueella.

Rajoitukset koskevat kuntien ja kuntayhtymien tekemiä sopimuksia, jotka koskevat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laajaa hankkimista yksityiseltä palveluntuottajalta (ulkoistussopimuksia). Rajoituslain mukaan kunnan tai kuntayhtymän tehdessä sopimuksen yksityisen yrityksen tai yhteisön kanssa sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta, olisi sopimuksessa oltava irtisanomislauseke, jos sopimuksen arvo on yli kolmekymmentä prosenttia kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon vuotuisista käyttömenoista ja sopimus on voimassa pitempään kuin vuoden 2020 loppuun.

Lain rajoitukset koskevat myös kustannuksiltaan suuria investointeja sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin. Kunta tai kuntayhtymä saisi tehdä arvonlisäverottomilta kustannuksiltaan yli 5 miljoonan euron rakennusinvestoinnin sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin vain, jos investointi on sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi välttämätön. Rajoitusta sovelletaan myös sellaiseen vuokra- tai muuna käyttöoikeussopimuksena toteutettavaan investointiin, jonka sopimusehtojen mukaan hanke on rinnastettavissa kunnan tai kuntayhtymän omistukseen tehtävään investointiin.

Lain 6 §:n mukaan sellaiset sopimukset, joita ei ole tehty lainmukaisiksi ovat mitättömiä. Laki on voimassa vuoden 2022 loppuun. Laki on alun perin tullut voimaan vuoden 2016 kesällä ja lain rajoituksia on tiukennettu jo aiemmin kahteen otteeseen.

Rakennusinvestointien poikkeuslupia on myönnetty lain voimassaoloaikana kunnille ja kuntayhtymille yhteensä 82. Myönnettyjen poikkeuslupien kokonaisarvo on noin 3,36 mrd. euroa,

josta sairaanhoitopiirien kuntayhtymien osuus on noin 2,99 mrd. euroa ja kuntien osuus noin 0,67 mrd. euroa. Vireillä on 12 hakemusta. Myönnettyistä poikkeusluvista on 40 sairaanhoitopiirien hankkeita ja 42 kuntien. Osalle sairaanhoitopiirejä ja kuntia on myönnetty useampi poikkeuslupa koskien eri hankkeita, ja kuusi poikkeuslupapäätöstä on korvattu uudella päätöksellä. Voimassa olevia poikkeuslupia on siten yhteensä 75, kokonaisarvoltaan noin 3,35 mrd. euroa, josta sairaanhoitopiirien osuus on noin 2,77 mrd. euroa ja kuntien osuus 0,58 mrd. euroa. Lupien keskimääräinen käsittelyaika on ollut neljä kuukautta.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Paras-puitelain mukaisten velvoitteiden jatkamisen tarkoituksena on varmistaa perustettujen yhteistoiminta-alueiden toiminnan jatkuminen siten, ettei yhteistoiminnan purkaminen vaaranna sosiaali- ja terveystalouden saantia tai aiheuta ylimääräisiä kustannuksia toiminnan uudelleenjärjestelyistä. Tarkoitus on turvata palvelut siihen saakka, kunnes perustettavat uudet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastuussa olevat maakunnat aloittavat toimintansa.

Rajoituslain muutoksien tarkoituksena on turvata se, että uusilla sote-uudistuksen perusteella muodostettavilla maakunnilla olisi mahdollisuus muokata palvelurakennetta asukkaiden palvelutarpeiden mukaisesti ja yhdenvertaisesti sekä estää se, että tuotantorakenteita uudistettaisiin siten, että niiden muuttaminen koko alueen tarpeen mukaisesti heikentyisi. Lisäksi tarkoitus on selkeyttää lain säännöksiä tulkinnanvaraisia kohtia.

Paras-puitelain velvoitteiden jatkamista koskevan lain voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi vuoden 2023 loppuun saakka.

Rajoituslain voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi vuoden 2025 saakka. Lisäksi ehdotetaan tiukennettavaksi irtisanomisehdon sisällyttämisvelvoitetta sellaisiin sopimuksiin, joissa sovitaan lain voimaantulon jälkeen tehtäviin ja vuoden 2023 jälkeen voimassa oleviin ulkoistussopimuksiin ja sopimuksen arvo yksin tai yhdessä muiden sopimuksien kanssa ylittää viisitoistaprosenttia kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon vuosittaisista käyttömenoina. Palveluiden järjestämisvastuussa olevalla taholla olisi oikeus irtisanoa sopimus vuonna 2024 ja 2025 kahdentoista kuukauden irtisanomisajalla.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Paras-puitelain velvoitteiden jatkaminen

Esitys ei muuta Paras-puitelain kunnilta jo edellyttämiä toimenpiteitä yhteistoimintarakenteiden muodostamiseksi. Kuntien ja yhteistoiminta-alueiden väestöpohjan on tullut täyttää puitelaissa edellytetyt vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimukset perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien osalta vuoden 2013 alusta lukien. Perustetut yhteistoiminta-alueet ovat aloittaneet jo toimintansa. Lakiehdotuksessa kunnilta ei edellytetä uusia toimenpiteitä, vaan esityksellä pyritään ainoastaan säilyttämään tällä hetkellä voimassa oleva tilanne siihen saakka, kunnes sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosten mukaiset uudet järjestämisvastuussa olevat organisaatiot aloittavat toimintansa.

Koska esitys ei edellytä kunnilta uusia toimenpiteitä, esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia, hallinnollisia tai muitakaan vaikutuksia. Esityksen vaikutusten osalta voidaan viitata niihin vaikutusarvioiteihin, jotka on kuvattu puitelakia koskevissa hallituksen esityksissä (HE 155/2006 vp, HE 268/2010 vp) sekä puitelain velvoitteiden jatkamisesta annettua laki koskevassa hallituksen esityksessä (HE 324/2014 vp). Vaikutusarvioinnit on otettu huomioon puitelakia ja sen muutossäädöksiä säädettäessä.

Jos pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa linjattu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tulisi voimaan aiemmin kuin vuonna 2024, voidaan Paras-puitelain jatkolaki sekä rajoituslaki kumota uudistusta koskevan hallituksen esityksen yhteydessä.

4.2 Sopimukset yksityisen palvelun tuottajan kanssa (palvelujen ulkoistukset)

Ehdotetut säännökset eivät estäisi kuntia ja kuntayhtymiä edelleen haluamassaan laajuudessa hankkimasta palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta sekä tekemästä kiinteistöjen ja toimitilojen käyttöoikeutta koskevia sopimuksia. Ehdotuksen mukaan kunnan tai kuntayhtymän tulisi sisällyttää sopimukseensa sopimusehto, jonka mukaan tulevilla palvelujen järjestäjällä olisi lain edellytysten täytyessä oikeus irtisanoa sopimus. Ehdotettu sääntely ei siten rajoittaisi kuntien ja kuntayhtymien mahdollisuutta tehdä sopimuksia sinä aikana, jolloin niillä olisi järjestämisvastuu. Sopimuksen mukainen toiminta voisi myös jatkua, jos tuleva palvelujen järjestäjä katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi. Sopimusosapuolilla olisi myös niin halutessaan mahdollisuus sopia sopimuksen sisällöstä uudelleen. Rajoittamisen kohteena olisivat laajuudeltaan merkittävät pitkäkestoiset sopimukset, joiden voimassaolo jatkuisi vuoden 2023 jälkeen.

Sopimukseen sisällytettävä ehto irtisanomismahdollisuudesta voi vaikuttaa ehdotetun sääntelyn piiriin kuuluvien sopimusten osalta kuntien kustannuksia lisäävästi, koska irtisanomisehto otetaan huomioon sopimusten hinnoittelussa varsinkin voimassaolon loppuvuosina. Sopimuksen irtisanomismahdollisuuteen liittyvä epävarmuus voi vaikuttaa kustannuksiin myös sitä kautta, että ulkoistustapauksissa palvelutuotannon kehittäminen hidastuisi, sillä laajojen toiminnan muutosten toteutus vaatii kokemusten mukaan yleensä noin kahdesta neljään vuotta. Laajoja kokonaisulkoistuksia ei kuitenkaan voida enää toteuttaa aiemman tavoin, koska perustuslakivaliokunta katsoi viimeisimmässä maakunta- ja soteuudistusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 65/2018), että järjestämisvastuussa olevalla on oltava riittävä oma tuotanto ja laajat ulkoistukset eivät turvaa perusoikeuksien toteutumista. Aiempi kolmenkymmenprosentin raja mahdollisti muun muassa perusterveydenhuollon laajojakin ulkoistuksia varsinkin niissä tapauksissa, joissa oli siirretty sairaanhoitopiireille laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Kokonaisuutena esityksen tarkoittamien rajoitusten vaikutukset eivät kuitenkaan olisi palvelutuotannon kehittämisen hidastumisen näkökulmasta olennaisia, koska ulkoistuksia on kokonaisuuteen nähden kuitenkin vielä vähän ja ehdotetut rajoitukset koskisivat vain pitkäkestoisia sopimuksia. Pitkäkestoisten sopimusten osalta on tarve turvata tuleville järjestäjille mahdollisuus alueella olevien resurssien hyödyntämiseen laajempina kokonaisuuksina, kuin mihin kuntakohtaiset kokonaisulkoistussopimukset antavat mahdollisuuden.

Esitys ei vaikuttaisi voimassaoleviin sopimuksiin. Sen vuoksi lain 3 §:stä ehdotetaan poistettavaksi hankintalainsäädäntöön viittaava ongelmallinen kohta, jonka tulkittu mahdollistavan puuttua ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin takautuvasti.

4.3 Rakennusinvestoinnit

Nykyisten, jo poikkeusluvat saaneiden investointisuunnitelmien käytännön toteuttaminen vie jokaisessa luvan saaneessa sairaanhoitopiirissä väistämättä useamman vuoden ajan. Osa hankkeista on vielä suunnitteluvaiheessa eikä rakentaminen ole alkanut. Sairaanhoitopiireissä rakennetaan tulevien neljän vuoden aikana erittäin suurella volyymillä korvaten tai peruskorjaten taloteknisen ja toiminnallisen käyttöiän päähän tulleita huonokuntoisia rakennuksia. Sairaanhoitopiirien lisäinvestointien suunnittelu ja toteuttaminen ei ole käytännössä juurikaan mahdollista.

Lain säännökset mahdollistaisivat edelleen äkillisten, esimerkiksi valvontaviranomaisten määräyksestä tehtävien korjausten sekä rakennusten vuosihuoltoon kuuluvien toimenpiteiden teke-

misen. Poikkeuslupien rajaaminen palvelujen turvaamisen kannalta välttämättömiin investointeihin ei ole vaikuttanut eikä sen arvioida vaikuttavan seuraavana neljänä vuotenakaan todennäköisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa käytännössä haittaavasti.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Sosiaali- ja terveysministeriö järjesti esitysluonnoksesta kuulemistilaisuuteen, johon osallistuivat Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri, Uudenmaan ja Etelä-Hämeen erityishuoltopiiri, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (jäljempänä aluehallintovirasto), EK, Hyvinvointialan liitto, Lääkäripalveluyritykset ry, Suomen Kuntaliitto, Kuntarahoitus Oyj sekä seuraavat kunnat: Vantaa, Pori, Karstula ja Ylivieska. Sen lisäksi ministeriö varasi muillekin tahoille mahdollisuuden lausua esitysluonnoksesta lausunto.fi-palvelun kautta. Lausunnon antoivat Tehy, Kymsote ja Joensuun kaupunki.

Paras-puitelain velvoitteiden jatkamista koskevia ehdotuksia kannattivat valtiovarainministeriö, Suomen Kuntaliitto, Porin kaupunki, Karstulan ja Ylivieskan kunnat, aluehallintovirasto, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri ja Tehy. Muut eivät ottaneet asiaan kantaa.

Valtiovarainministeriö, aluehallintovirasto, Porin kaupunki sekä Ylivieskan kunta kannattivat rajoituslakia koskevia ehdotuksia ja katsoivat sääntelyn tarkoituksenmukaiseksi uuden uudistuksen perusteella. Valtiovarainministeriö esitti kuitenkin harkittavaksi, voitaisiinko viiden miljoonaan investointirajassa ottaa kuitenkin huomioon kunnan suuruus.

Rajoituslain osalta useat muut kuultavat kritisoivat investointeja ja ulkoistamisia koskevien rajoitteiden jatkamista.

Suomen Kuntaliitto piti ehdotusta ulkoistamiskriteerien tiukentamisesta lähtökohtaisesti perusteltuna mutta edellytti, että tiukennuksien vaikutuksia tulisi selvittää tarkemmin. Kuntaliiton lausunnon mukaan ehdotuksien riskinä on, että rajoitukset hidastavat tarpeettomasti palvelutuotannon kehittymistä. Kuntaliitto piti kuitenkin 5 milj. euron investointirajoitusrajaa ongelmallisena, koska sitä ei ole suhteutettu kunnan kokoon. Erityisesti rajan katsottiin olevan ongelmallinen suurten kaupunkien ja sairaanhoitopiirien osalta. Tältäkin osin hallituksen esitystä toivottiin tarkennettavaksi kuvauksilla siitä, millaisiin hankkeisiin lupia on myönnetty, mikä on ollut keskimääräinen käsittelyaika ja millä perusteella viisi hanketta ei on hylätty.

Sairaanhoitopiirit katsoivat, etteivät investointeja koskevat rajoitukset ole perusteltuja niiden näkökulmasta ja rajoitukset lykkäävät tarpeellisia korjauksia. Sairaanhoitopiirit katsoivat, että varsinkin yliopistosairaaloihin ja keskittämisen perusteella tarvitaan uusinwestointeja, joita lupamenettelyn perusteella ei voida tehdä. Kymsote esitti, että toimitilojen vuokraamiseen tulisi myöntää helpotuksia siltä osin, kuin kysymys on maakuntatasoisesta yhteistoiminnasta. Lisäksi vuokrasopimuksiin tulisi ottaa poikkeuslupamenettely sekä vuokratiloihin tehtävien investointien osalta korvausvelvollisuus tulisi säilyttää, vaikka sopimus irtisanottaisiinkin lain perusteella. Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri esitti, että kansantaloudellisesti merkittävät sopimukset, joiden vuotuinen arvo on yli 200 M€, pitäisi hyväksyttää ministeriössä. Jotkut sairaanhoitopiirit katsoivat, että rajoittamislaki ei tue myöskään kuntien halukkuutta investoida sote-rakennuksiin ja täten korjausvelka kasvaa.

Vantaan kaupunki katsoi, ettei irtisanomisehdolla ole vielä vaikutuksia muutaman lähivuoden aikana palvelujen hintaan mutta sillä on kustannusvaikutuksia sellaisiin sopimuksiin, jotka solmitaan 2022—2023. Kaupungin lausunnon mukaan kasvavan kaupungin osalta viiden miljoonan investoinnin raja ylittyy useissa tapauksissa ja samanaikaiset rakentamisen rajoitukset sekä ostosopimuksiin tulevat irtisanomisehdot vaikeuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kehittämistä ja pitkäjänteistä suunnittelua. Vantaa kaupunki kiinnitti huomioita myös liian lyhyeen lausuntoaikaan.

Karstulan kunta katsoi, että rajoituslaki on padonnut kuntien sote-investointeja. Lisäksi Karstulan kunta piti ulkoistamisen irtisanomisehdon sisällyttämistä liian pienenä.

Aluehallintovirasto kannatti investointeja ja ulkoistuksia koskevien velvoitteiden tiukentamista ja lain voimassaolon jatkamista katsoen sääntelyn olevan tarpeellista ja tarkoituksenmukaista uuden uudistuksen vuoksi.

EK, Hyvinvointialan liitto, Lääkäripalveluyritykset ry esittivät, että ulkoistamisia koskeva esitys laajentaa lain soveltamisalaa merkittävästi. Lausujien mukaan esitys rajoittaa kunnallista itsehallintoa ja siitä tulisi hankkia perustuslakiasiantuntijoiden lausunto. Lausunnoissa katsottiin myös, että alun perin määräaikaisesta laista on muodostunut pysyvä ja että ehdotus mahdollistaisi puuttua takautuvasti ennen lain voimaantuloa solmittuihin sopimuksiin. Lausunnoissa esitettiin, että ulkoistamisesta on saatu aikaan merkittäviä säästöjä ja että laki kohtelisi erilaisia kuntia eri tavoin. Lisäksi katsottiin, että ulkoistamisrajoituksen tulisi koskea myös kuntien yhteistoimintaa. Hyvinvointialan liitto ja EK kannatti kuitenkin suuria investointia koskevia rajoituksia ja lupamenettelyä.

Kuntarahoitus Oyj katsoi, että leasingisopimusten näkökulmasta lainvastaisen sopimuksen seuraamuksena oleva mitättömyys on ongelma. Luvan saaneiden kustannukset voivat nousta poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi ja mitättömyysseuraus on rahoittajan näkökulmasta ongelmallinen. Kuntarahoitus esittää, että seuraamuksena tulisi olla pätemättömyys, joka edellyttäisi kanteen nostamista. Toisena vaihtoehtona Kuntarahoitus esittää, että mitättömyysseurausta koskevaan säännökseen lisättäisiin poikkeusolosuhteita koskevia lievennyksiä.

Lausuntopalautteen perusteella ei ole muutettu lain voimassaoloa tai tehty muitakaan olennaisia muutoksia esitykseen. Esityksestä on kuitenkin poistettu kohta, joka tulkittiin mahdollistavan puuttua ennen lain voimaantuloa solmittuihin sopimuksiin. Koska tietopohjaa ulkoistamissopimuksen tiukentamisen taloudellisista vaikutuksista ei ole olemassa, ei vaikutusarviointia (muutos 30 prosentista 15 prosenttiin) ole voitu tehdä kuulemistilaisuudessa esitetyllä tavalla.

Kuntarahoituksen esittämiä muutoksia ei ole esitetty muutettavaksi, koska mitättömyyden muuttaminen pätemättömyydeksi tarkoittaisi, että luovuttaisiin mitättömyyden aiheuttamista välittömistä oikeusvaikutuksista. Pätemättömyyteen tulisi aina vedota ja viime kädessä pätemättömyys ratkaistaisiin oikeusteitse.

Esityksen perusteluja on lisätty ja tarkennettu muutoin lausuntojen perusteella. Eduskuntavaiheessa valiokunnalle toimitetaan ajantasainen listaus myönnettyistä luvista.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki eräiden kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta

1 §. *Yhteistoimintavelvoitteen jatkaminen.* Ehdotuksella jatkettaisiin Paras-puitelain 5, 5 a ja 5 b §:ien säännöksiensä voimassaoloa ja valtioneuvoston lain 5 a §:n ja 15 §:n 2 momentin perusteella määräämien yhteistoimintavelvoitteiden voimassaoloa vuoden 2023 loppuun saakka. Lisäksi jatkettaisiin lain 15 §:n 2 momentin mukaista valtioneuvoston toimivaltaa velvoittaa kunnat jatkamaan lain väestöpohjavaateen mukaista yhteistoimintaan vuoden 2023 loppuun.

Ehdotuksen mukaan edellä mainittujen, pykälän 1 ja 2 momenteissa olevien säännösten voimassaoloaika jatkettaisiin kolmella vuodella vuoden 2023 loppuun saakka.

2 §. *Voimaantulo.* Lain voimaantulopykälässä olevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että laki olisi voimassa vuoden 2023 loppuun. Aikataulun taustalla on uuden sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutoksen aikataulu.

1.2 Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

3 §. *Sopimukset yksityisen palvelun tuottajan kanssa sekä rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskevat sopimukset.* Pykälässä säädetään edellytyksistä, joiden toteutuessa kunnan ja kuntayhtymän tekemään ulkoistussopimukseen on liitettävä irtisanomisehto, jonka perusteella maakunta voi irtisanoa sopimuksen ilman, että irtisanomisesta syntyy korvausvelvollisuutta järjestämisvastuussa olevalle.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, milloin tehtyihin sopimuksiin lakia sovelletaan ja milloin maakunta voi irtisanoa lain tarkoittaman sopimuksen. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että sitä sovellettaisiin sopimuksiin, jotka on tehty lain voimaantulon jälkeen ja jotka ovat voimassa vuoden 2023 jälkeen. Täten lain määräaikoja ja soveltamista jatkettaisiin kolmella vuodella. Tulevalla järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla olisi ehdotuksen mukaan oikeus irtisanoa sopimus vuoden 2024 tai 2025 aikana. Jos maakunta ei irtisanoisi sopimusta laissa todettuna määräaikana, se olisi voimassa sopimuskauden loppuun.

Aiemmin säännöksessä ollut lause irtisanomisehdon sisällyttämistä hankintasopimukseen ehdotetaan poistettavaksi, koska säännös on ollut tulkinnanvarainen ja sen on katsottu koskevan jo tehtyjä sopimuksia. Säännöksen tarkoituksena on ollut selkeyttää vain sitä, pitääkö hankintamenettely käynnistää uudelleen, jos hankintasopimus tulisi solmituksi lain voimassatulon jälkeen. Koska irtisanomisehto tulee sisällyttää lain voimassaolon jälkeen tehtyihin sopimuksiin, on irtisanomisehto sisällytettävä myös sellaisiin sopimuksiin, joissa on kyse julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) tarkoitetuista sopimuksista. Tällöin irtisanomisehdon sisällyttäminen ei edellytä uuden hankintamenettelyn käynnistämistä.

Pykälän 2 momentissa on määritelty tarkemmat perusteet sille, milloin ulkoistussopimuksessa pitää olla 1 momentin mukainen irtisanomisehto. Irtisanomista koskeva sopimusehto olisi sisällytettävä sellaisiin yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin, joiden ennakoitu vuotuinen arvo ylittää viisitoista prosenttia kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvas-

tuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta viimeisimmän tilinpäätöksen mukaisista vuosittaisista käyttötalousmenoista. Sama velvoite koskisi sellaisia sopimuksia, joiden perusteella viidentoistaprosentin raja ylittyisi silloin, kun sopimuksia on useita.

7 §. Voimaantulo. Laki on määräaikainen. Pykälässä säädetään lain voimaantulosta ja sen voimaolon päättymisen ajankohdasta. Lain voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi vuoden 2025 loppuun. Voimassa oleva laki on voimassa vuoden 2022 loppuun. Lain voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi kolmella vuodella, koska lain 3 §:n 2 momentin mukaan maakunta voisi irtisanoa sopimuksen vuosina 2024 tai 2025 ja 3 §:n 4 momentissa säädetään sopimuksen irtisanovalle taholle velvoitteita irtisanomismenettelyn suhteen. Lain tulisi näin ollen olla voimassa vuoden 2025 loppuun.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Paras-puitelain velvoitteiden jatkamisen että rajoituslain osalta relevantit perustuslain säännökset ovat 19 §:n 3 mom. (riittävät sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut), 22 § (julkisen vallan velvoite turvata peruspalvelut) ja 121 § (kunnallinen itsehallinto). Lisäksi perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut esitystä myös 6 §:n (yhdenvertaisuus) ja 15 §:n (omaisuuden suoja) osalta.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan velvollisuus on turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 121 §:n mukaan kunnalliseen itsehallintoon kuuluu muun muassa se, että kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla.

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin arvioinut sekä Paras-puitelakia että sen velvoitteiden jatkoa sekä rajoituslakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta (PeVL 37/2006 vp, PeVL 9/2015 vp, PeVL 30/2016 vp, PeVL 57/2017 vp).

Aiempien sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksien (mm. PeVL 67/2014 vp, PeVL 75/2014 vp) yhteydessä perustuslakivaliokunta on katsonut useaan otteeseen, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutuvat epäyhdenvertaisesti ja että rakenteiden uudistaminen välttämätöntä.

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen. Uudistuksen keskeisinä tavoitteina on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut, parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattimaisen työvoiman saanti ja vasta yhteiskunnallisten muutoksen mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitää kustannusten kasvua. Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan katsonut uudistustarpeen akuutiksi ja uudistuksen välttämättömäksi. Uudistuksen toteuttaminen liittyy siten aiempien uudistuksien tavoin perusoikeuksien turvaamiseen eli perustuslain 22 §:n velvoitteeseen.

Paras-lain jatkon osalta esityksessä ei olisi kyse uusista yhteistoimintavelvoitteista tai yhteistoimintavelvoitteiden laajentamisesta. Esityksellä ei myöskään laajennettaisi valtioneuvostolle jo

aiemmin säädettyä toimivaltaa, vaan esityksellä turvattaisiin yhteistoimintavelvoitteen toteutuminen ennen uudistusta. Tältä osin kysymys on puitelaissa kunnille jo säädetyn oikeudellisen velvoitteen jatkamisesta.

Paras-puitelain velvoitteiden jatkaminen kaventaa kunnan mahdollisuuksia päättää sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteista. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on Paras-puitelakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossaan (PeVL 37/2006 vp) todennut, että kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan. Paras-puitelailta toteutettu rajattujen tehtäväkokonaisuuksien siirtäminen yhteistoiminta-alueelle ei perustuslakivaliokunnan mielestä ollut ongelmallista kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta totesi vuonna 2017 rajoituslain ja Paras-puitelain jatkolaista antamassaan lausunnossaan (PeVL 57/2017 vp), että aiemman hallituksen mukaisen sote-uudistuksen jatkovalmistelu antaa ilmeisellä tavalla aiheen pidentää rajoituslain voimassaoloaikaa. Se katsoi, ettei perustuslaki esteitä lisäksi myöskään Paras-puitelain velvoitteiden jatkamiselle (ks. myös PeVL 9/2015 vp). Puitelaki sekä sen muutossäädökset on käsitelty perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta totesi rajoituslaista antamassaan lausunnossaan (PeVL 30/2016 vp), että ehdotettu sääntely rajoituslaiksi ei ole perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallinen. Se katsoi myös, ettei ehdotus ollut ongelmallinen myöskään perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan näkökulmasta. Lausunnon mukaan rajoitukset perustuvat perusoikeuksien kannalta hyväksyttävään päämäärään ja rajoitusten vähäisyys huomioon ottaen niitä voidaan pitää myös oikeasuhteisina. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin 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.

Kuntien Paras-puitelain velvoitteiden jatko tai rajoituslain säännökset ovat turvanneet perusoikeuksien toteutumista. Valtioneuvoston yhteistoiminnan jatkoa koskevat velvoitepäätökset ovat perustuneet nimenomaan siihen, että palvelujen saatavuus turvataan. Rajoituslain velvoitteiden osalta kuntien ja kuntayhtymien toiminnassa on nähtävissä pyrkimyksiä säilyttää oman kuntansa osalta nykyinen tilanne tai sitoa omalle alueelle nykyistä merkittävämmät voimavarat ulkoistamissopimuksilla. Sopimukset merkitsevät, että uusilla maakunnilla ei ole mahdollisuutta päättää sopimuksen voimassaolon aikana sopimuksessa sovitusta palvelutasosta tai hinnasta. Lainsäätäjällä on tässä tilanteessa perustuslain 19 ja 22 §:n nojalla velvoite puuttua sellaisiin kuntien ja kuntayhtymien toimiin, joista aiheutuu olennaisia esteitä uudistuksen tavoitteiden saavuttamiselle.

Esityksessä ehdotettujen rajoitusten jatkaminen on kaventaa osaltaan kuntien päätöksentekomahdollisuuksia, mutta rajoitukset perustuvat painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen perustuslain 19 §:n mukaisten palvelujen yhdenvertaiseen toteuttamiseen kustannusvaikuttavalla tavalla. Uudistuksen tavoitteiden kannalta on keskeistä se, ettei sote-palvelujen järjestämiselle muodostu enää tässä vaiheessa uusia, kokonaisuuden kannalta haitallisia palvelu- tai tuotantorakenteisiin liittyviä järjestelyjä. Esityksen rajoitusten jatkon osalta olisi siten punnittava yhtäältä kuntien oikeutta tehdä omasta näkökulmastaan optimoituja oikeustoimia, joilla on pitkäaikaisia vaikutuksia, ennen uutta uudistusta ja järjestämisvastuun siirtoa ja toisaalta uuden järjestäjän mahdollisuuksia saattaa sosiaali- ja terveystalvet perustuslain turvaamalle tasolle.

HE 22/2019 vp

Ehdotetuilla rajoitusten jatkoilla ei myöskään estetä kuntia ja kuntayhtymiä toteuttamasta toiminnan kannalta välttämättömiä ja tarpeellisia investointeja tai tekemästä tarpeellisia palvelu- tai käyttöoikeussopimuksia.

Esityksellä ei olisi taannehtivia vaikutuksia, joten esitys ei muodostu ongelmalliseksi kuntien ja kuntayhtymien sopimusosapuolten omaisuudensuojan ja sopimusvapauden kannalta. Ainoastaan siinä tilanteessa, että sopimusta muutetaan, kunnat ja kuntayhtymät ovat velvollisia ottamaan säännökset huomioon.

Paras-puitelain velvoitteet koskevat enää vain osaa kuntia. Hallitus ei vuoden 2012 kesäkuussa käyttänyt yleistä toimivaltaa velvoittaa niitä kuntia, jotka eivät olleet määräaikaan mennessä muodostaneet puitelain mukaisesti yhteistoiminta-alueita. Perusteluna tälle oli se, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen oletettiin toteutuvan niin pian, ettei enää ollut tarkoituksenmukaista muodostaa välivaiheena uusia yhteistoiminta-alueita. Puitelain voimassaolon lakkaamisen jälkeen velvoitetta pitää yllä niitä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueita, jotka oli muodostettu, on jatkettu jo useaan kertaan erillisellä lailla. Näiden puitelakia koskevien velvoitteiden johdosta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueita koskevat velvoitteet kohtelevat kuntia eri lailla riippuen siitä, ovatko kunnat aikanaan noudattaneet puitelakia vai eivät. Tilanteen ei siten voida katsoa olevan kuntien kannalta yhdenvertainen. Perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 § ei kuitenkaan suojaakaan kuntien yhdenvertaisuutta (PeVL 9/2015 vp.). Perustuslakivaliokunta totesi edellä mainitussa lausunnossaan, että Paras-puitelain velvoitteiden jatkamisen tarkoituksena on turvata erityisesti yhteistoiminta-alueissa mukana olevien pienten kuntien asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuus. Lakiehdotus toteuttaisi siten perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Edellä esitetyn perusteella hallitus katsoo, että esitys ei sisällä sellaisia ehdotuksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain (490/2014) 1 ja 2 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 1327/2018, seuraavasti:

1 §

Yhteistoimintavelvoitteen jatkaminen

Tällä lailla jatketaan kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007) 5, 5 a ja 5 b §:n soveltamista sekä valtioneuvoston mainitun lain 5 a §:n tai 15 §:n 2 momentin nojalla määrittämien perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoimintavelvoitteiden voimassaoloa vuoden 2023 loppuun. Kunnan ei kuitenkaan tarvitse siirtää mainitun lain 5 §:ssä tarkoitettua yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi sellaisia tehtäviä, jotka se on hoitanut tämän lain voimaan tullessa.

Lisäksi tällä lailla jatketaan valtioneuvostolle 1 momentissa mainitun lain 15 §:n 2 momentissa säädettyä toimivaltaa vuoden 2023 loppuun.

2 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2014 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2023.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20__ .

2.

Laki

kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain 3 ja 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain (548/2016) 3 §:n 1 ja 2 momentti sekä 7 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 1326/2018, seuraavasti:

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 2023 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 järjestämistä vastuussa olevalla on oikeus irtisanoa sopimus vuoden 2024 tai 2025 aikana päättymään kahdentoista kuukauden kuluttua irtisanomisesta ilman, että irtisanomisesta syntyy korvausvelvollisuutta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu sopimusehto on sisällytettävä sellaisiin 1 momentissa tarkoitettuihin yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin, joiden ennakoitu vuotuinen arvo ylittää viisitoista prosenttia kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämistä vastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta viimeisimmän tilinpäätöksen mukaisista vuosittaisista käytötalousmenoista. 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

HE 22/2019 vp

kaikkiin näihin sopimuksiin. Jos sopimuksia tehdään useiden eri tuottajien kanssa, on irtisanomisehto sisällytettävä sopimukseen, jonka perusteella viidentoista prosentin raja ylittyy ja kaikkiin sen jälkeen tehtäviin sopimuksiin.

7 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2016 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2025.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 .

Helsingissä 3 päivänä lokakuuta 2019

Pääministeri

Antti Rinne

Perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru

1.

Laki

eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain (490/2014) 1 ja 2 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 1327/2018, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Yhteistoimintavelvoitteen jatkaminen

Yhteistoimintavelvoitteen jatkaminen

Tällä lailla jatketaan kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) 5, 5 a ja 5 b §:n soveltamista sekä valtioneuvoston mainitun lain 5 a §:n tai 15 §:n 2 momentin nojalla määräämien perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoimintavelvoitteiden voimassaoloa vuoden 2020 loppuun. Kunnan ei kuitenkaan tarvitse siirtää mainitun lain 5 §:ssä tarkoitettua yhteistoiminta-alueen hoitettavaksi sellaisia tehtäviä, jotka se on hoitanut tämän lain voimaan tullessa.

Lisäksi tällä lailla jatketaan valtioneuvostolle 1 momentissa mainitun lain 15 §:n 2 momentissa säädettyä toimivaltaa vuoden 2020 loppuun.

Tällä lailla jatketaan kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) 5, 5 a ja 5 b §:n soveltamista sekä valtioneuvoston mainitun lain 5 a §:n tai 15 §:n 2 momentin nojalla määräämien perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoimintavelvoitteiden voimassaoloa vuoden 2023 loppuun. Kunnan ei kuitenkaan tarvitse siirtää mainitun lain 5 §:ssä tarkoitettua yhteistoiminta-alueen hoitettavaksi sellaisia tehtäviä, jotka se on hoitanut tämän lain voimaan tullessa.

Lisäksi tällä lailla jatketaan valtioneuvostolle 1 momentissa mainitun lain 15 §:n 2 momentissa säädettyä toimivaltaa vuoden 2023 loppuun.

2 §

2 §

Voimaantulo

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2014 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2014 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2023.

—
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain 3 ja 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain (548/2016) 3 §:n 1 ja 2 momentti sekä 7 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 1326/2018, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

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

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 2020 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 2021 tai 2022 aikana päättymään kahdentoista kuukauden kuluttua irtisanomisesta ilman, että irtisanomisesta syntyy korvausvelvollisuutta. *Sen estämättä, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) 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

Kunnan ja kuntayhtymän tulee sisällyttää tämän lain voimaantulon jälkeen tehtäviin ja vuoden 2023 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 2024 tai 2025 aikana päättymään kahdentoista kuukauden kuluttua irtisanomisesta ilman, että irtisanomisesta syntyy korvausvelvollisuutta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu sopimusehto on sisällytettävä sellaisiin 1 momentissa tarkoitettuihin yksityisen palvelun tuottajan

Voimassa oleva laki

kanssa tehtäviin sopimuksiin, joiden ennakoitu vuotuinen arvo ylittää kolmekymmentä prosenttia kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta viimeisimmän tilinpäätöksen mukaisista vuosittaisista käyttötalousmennoista. 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. Jos sopimuksia tehdään useiden eri tuottajien kanssa, on irtisanomisehto sisällytettävä sopimukseen, jonka perusteella kolmenkymmenen prosentin raja ylittyy ja kaikkiin sen jälkeen tehtäviin sopimuksiin.

7 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2016 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2022.

Ehdotus

kanssa tehtäviin sopimuksiin, joiden ennakoitu vuotuinen arvo ylittää viisitoista prosenttia kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta viimeisimmän tilinpäätöksen mukaisista vuosittaisista käyttötalousmennoista. 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. Jos sopimuksia tehdään useiden eri tuottajien kanssa, on irtisanomisehto sisällytettävä sopimukseen, jonka perusteella viidentoista prosentin raja ylittyy ja kaikkiin sen jälkeen tehtäviin sopimuksiin.

7 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2016 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2025.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20_____.