

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
valiokuntaneuvos Päivi Salo
StV@eduskunta.fi

Lausunto hallituksen esityksestä kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali -ja terveydenhuollossa annetun lain 4 ja 6 §:n muuttamisesta (HE 26/2020 vp)

Lausunto

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on, että ennen pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisen sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita koskevan uudistuksen voimaantuloa ei vaikeutettaisi tulevien uusien maakuntien mahdollisuuksia päättää palveluista koko alueella alueen asukkaiden tarpeita vastaavasti ja yhdenvertaisesti.

Kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lakia muutettaisiin siten, että myös kunnan tai kuntayhtymän yksin tai yhdessä omistaman yhtiön kautta toteutettava hanke rinnastettaisiin lupamenettelyssä kunnan tai kuntayhtymän itse toteuttamaan hankkeeseen. Samalla säädettäisiin, että seuraamukset lain vastaisen sopimuksen mahdollisesta mitättömyydestä kohdistuisivat kuntaan tai kuntayhtymään taikka niiden omistamaan yhtiöön niissä tilanteissa, joissa mitättömyyden syyt johtuvat kunnasta tai kuntayhtymästä tai niiden omistamasta yhtiöstä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Kunnallisten yhtiöiden rakennushankkeet ja investointilupa

Voimassa olevan 4 §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymä saa tehdä arvonlisäverotomilta kustannuksiltaan yli 5 miljoonaan euron rakennusinvestoinnin sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin vain, jos investointi on sosiaali- ja terveystalouden saatavuuden turvaamiseksi välttämätön ja kiireellinen ja investointiin on saatu Sosiaali- ja terveysministeriön lupa. 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, jos 2-4 §:n mukaiseen oikeustoimeen on ryhdytty tämän lain vastaisesti, on sopimus mitätön.



Kuntien, kuntayhtymien yksin tai yhdessä omistamat yhtiöt eivät tällä hetkellä tarvitse eivätkä voi hakea rakennusinvestointeja koskevaa poikkeuslupaa. Ilman poikkeuslupaa rakennettavaan kunnan tai kuntayhtymän ja sen kiinteistöyhtiön väliseen kiinteistönvuokrasopimukseen tarvitaan lain 3 §:n mukainen irtisanomisehto.

Esityksen mukaan kunnan tai kuntayhtymän omistaman yhtiön kautta toteutettava investointi tulisi rinnastaa lupamenettelyssä kunnan tai kuntayhtymän itse toteuttamaan investointiin. Esityksessä todetaan, mikäli kuntien tai kuntayhtymien investoinnit siirtyisivät niiden omistaman yhtiön tehtäväksi, lain tarkoituksen toteutuminen voisi vaarantua, koska hankkeet voisi toteuttaa ilman poikkeuslupaa, jos kiinteistön omistaja olisi yhtiö eikä suoraan kunta tai kuntayhtymä.

Kuntaliiton käsityksen mukaan kyseisen lain tarkoituksena on ollut muun muassa estää uudistuksen kannalta epätarkoituksenmukaisten ja myöhemmin maakuntien kustannusvastuulle siirtyvien investointien toteutuminen.

Tämän vuoksi Kuntaliitto pitää investointien lupasäätelyä perusteltuna ainoastaan niiden investointien osalta, joiden kustannusvastuu sote- maakuntaudistuksen yhteydessä siirtyisi sote-maakuntien vastuulle.

Sen sijaan Kuntaliiton mukaan voimassa olevan säännöksen tarkoittama investointikielto kuntien omistamien sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin ja nyt esitetty laajentaminen ns. kunnallisten yhtiöiden omistamiin sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin, on perusteeton, koska kunnat ja ns. kunnalliset yhtiöt kykenevät itsenäisesti harkitsemaan tarkoituksenmukaiset investoinnit kyseisiin rakennuksiin.

Kuntaliiton mukaan ei ole myöskään perusteita tulevien sote-maakuntien näkökulmasta rajoittaa kuntien tai ns. kunnallisten yhtiöiden investointeja niiden omiin kiinteistöihin ja rakennuksiin, koska nyt lausunnolla olevan sote-maakuntaudistusta koskevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan kyseiset kiinteistöt ja rakennukset eivät siirtyisi sote-maakunnan omistukseen ja vastuulle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksessa, vaan ne jäisivät kuntien ja ns. kunnallisten yhtiöiden omistukseen ja vastuulle.

Investointikielto voi estää perusteettomasti lainsäädännön voimassaoloaikana kuntia tai ns. kunnallisia yhtiöitä jalostamasta kiinteistöjään ja rakennuksiaan siten, että ne olisivat vuokrattavissa tai myytävissä tuleville sote-maakunnille tai markkinoille tai siirrettävissä tarvittaessa myös muuhun kuin sote-palveluiden järjestämisen toteuttamiseen.

Mikäli edellä esitetystä huolimatta investointiluvan hakuvelvollisuus laajennetaan koskemaan kunnan tai kuntayhtymän yksin tai yhdessä omistamien yhtiöiden toteuttamia investointeja, niin Kuntaliitto pitää hyvänä, että saadun lausuntopalautteen perusteella 4 §:n säännöstä on täsmennetty siten, että säännöksessä tarkoitettu investointiluvan hakemisvelvollisuus koskee ainoastaan kokonaan kunnan tai kuntayhtymän yksin tai yhdessä omistamia yhtiöitä. Sääntely ei koskisi yhtiöitä, joissa on myös muuta kuin ns. kunnallista omistusta kuten esim. yksityisen sektorin piiriin kuuluvia osakkeenomistajia.

Lisäksi Kuntaliitto pitää hyvänä, että saadun lausuntopalautteen perustella lain 4 §:n 4 momenttiin on lisätty 1 momentissa määritellyn yhtiön määritelmä, jotta 4 momenttia sovellettaisiin myös edellä mainittujen yhtiöiden 4 momentissa määriteltyihin vuokra- tai muuna käyttöoikeussopimuksena toteutettaviin hankkeisiin. Tämä tarkoittaisi sitä, että ministeriön investointiluvan saatuaan, edellä mainitulla tavalla vuokra- tai muuna käyttöoikeussopimuksena toteutettavaan investointiin ei tarvitsisi sisällyttää 3 §:ssä mainittua irtisanomislauseketta.

Lain vastaisen sopimuksen sitomattomuus

Rajoituslain 6 §:n mukaan, jos 2-4 §:n mukaiseen oikeustoimeen on ryhdytty tämän lain vastaisesti, on sopimus mitätön. Esityksessä on tuotu esille, että hankkeiden rahoittajat ovat tuoneet esille tarpeen selvittää, mitä edellä mainitulla sopimuksella ja sen mitättömyydellä tarkoitetaan.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että 6 §:llä on tarkoitettu sitä, ettei esimerkiksi kunnan tai kuntayhtymän tekemä investointisopimus sitoisi tulevaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjätahoa, jos se olisi rajoituslain vastainen.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että hankkeiden rahoittajien näkökulmasta on ollut ongelmallista, kuka vastaa seurauksista ja kustannuksista, jos sopimus ei sitoisi tulevaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjää. Osa rakennusten investoinneista toteutetaan kiinteistöleasingrahoituksella, jossa rakennus siirtyisi kunnalle tai kuntayhtymälle vasta sopimuksessa mainitun vuokra-ajan jälkeen lunastuksella. Investoinnin rahoittajat ovat esittäneet huolen, että kiinteistö jää heille, jos tuleva palvelun järjestäjä toteaisi rakentamisen tapahtuneen rajoituslain vastaisesti.

Investointeihin voisi olla vaikeuksia saada rahoitusta, mikäli rahoittajat eivät halua ottaa taloudellista riskiä siitä, että kiinteistö voisi jäädä rahoittajalle. Sen vuoksi säädettäisiin, että seuraamukset rajoituslain vastaisen sopimuksen mahdollisesta mitättömyydestä kohdistuisivat kuntaan tai kuntayhtymään tai niiden omistamaan yhtiöön niissä tilanteissa, joissa sopimuksen mitättömyyden syyt johtuvat niistä. Myös

leasingin avulla rakennetut sote-rakennukset ja kiinteistöt jäisivät kunnalle tai kuntayhtymälle, jos niitä ei ole rakennettu lain edellyttämällä poikkeusluvalla.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että seuraamuksen sitominen kunnan, kuntayhtymän tai niiden yhtiöiden toimintaan otetaan huomioon se, ettei mitättömyysseurauksesta aiheudu rahoittajapuolelle kohtuutonta asemaa. Koska vastuu kytkeytyy kunnan, kuntayhtymän tai niiden omistaman yhtiön toimintaan, ei esitys ole kohtuuton myöskään niiden näkökulmasta. Rahoituslaitoksella ei ole samoja tietoja kuin kunnalla, kuntayhtymällä tai niiden yhtiöillä, joten niiden vastuulle ei voida jättää sopimusriskejä. Nykytilan arvioinnissa lisäksi esitetään, ettei mitättömyys koskisi kunnan tai kuntayhtymän lainasopimusta, jolla se on rahoittanut investoinnin.

Kuntaliiton käsityksen mukaan nyt voimassa olevassa 6 §:n säännöksessä mainitulla lainvastaisen sopimuksen sitomattomuudella ei ole tarkoitettu ainoastaan sitä, ettei se sido tulevaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjätahoa. Kyseisestä asiasta on käsitelty rajoituslain ensimmäisen hallituksen esityksen (HE 97/2016) eduskuntakäsittelyn yhteydessä kaikissa valiokunnissa (HaVL 25/2016, PeVL 30/2016 ja StVM 12/2016). Hallituksen esitykseen sisältyneen 5 §:n (nyk. 6 §) sisältöä on StVM:ssä muutettu nykyiseen muotoon perustuslakivaliokunnan huomauksen johdosta. Kyseisen lainvalmistelumateriaalin perusteella voikin päätyä siihen, että nyt voimassa oleva 6 § tarkoittaa myös sitä, ettei myöskään sopimuksen alkuperäinen sopimusosapuoli, esimerkiksi kunta ole sidottu lain vastaiseen sopimukseen.

Valiokuntamietinnön 6 §:n (lain vastaisen sopimuksen sitomattomuus) yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan huomautuksen johdosta säädettäväksi, että mikäli laissa tarkoitettuun oikeustoimeen on ryhdytty tämän lain vastaisesti, sopimus on mitätön. Tämän mukaisesti 6 § on hyväksytty.

Valiokuntamietinnön yleisperusteluissa sopimuksen sitovuudesta on todettu seuraavasti:

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.

Kuntaliiton käsityksen mukaan edellä mainitun lainvalmistelumateriaalin perusteella arvioiden nyt esitettyä 6 §:n muutosta ei voida pitää säännöksen sisällön alkuperäisen tarkoituksen täsmennyksenä tai selkeyttämisenä. Kysymys on säännöksen tosiasiallisen merkityksen merkittävästä muuttamisesta, missä kunnalle tai kuntayhtymälle säädettäisiin yksinomainen vastuu lain 4 §:n tarkoitetun rakennuksen investointien kustannuksista, jos investointiin ei ole haettu ministeriön poikkeuslupaa tai jos rakennusinvestoinnin osalta on menetelty poikkeuslupan vastaisesti.

Kuntaliiton käsityksen ei ole olemassa asianmukaisia perusteita sille, että ilman poikkeuslupaa tai myönnetyn poikkeuslupan vastaisesti toteutettujen rakennusinvestointeihin liittyvät nyt esitetyt poikkeuksellisen ankarat seuraamukset tulisi lainsäädännöllisesti kaikissa tilanteissa kaikilta osin yksinomaan kohdistaa kuntaan tai kuntayhtymään tai niiden yksin tai yhdessä omistamaan yhtiöön.

Kuntaliiton käsityksen mukaan ammattimaisesti toimivien investointien rahoittajien on oltava perillä voimassa olevan sääntelyn sisällöstä ja siten osaltaan varmistettava ennen rahoituspäätöstä, edellyttääkö hankkeen toteuttaminen ministeriön lupaa ja siten myös osaltaan kantaa siihen liittyvän taloudellisen riskin, mikäli ovat olleet yksin rahoittamassa luvanvaraista investointia ilman lain edellyttämää ministeriön lupaa tai yksin rahoittaneet investointia yli luvassa määritellyn enimmäiskustannusmäärän.

Esitysluonnoksen perusteluista saa sellaisen käsityksen, että nyt esitetyn sääntelyn tarkoituksena on hankkeiden rahoittajien aseman turvaaminen kaikissa tilanteissa lainsäädännöllisesti, mikäli 4 §:ssä tarkoitettu investointi on toteutettu ilman ministeriön poikkeuslupaa tai myönnetyn poikkeuslupan vastaisesti.

Kuntaliiton käsityksen mukaan asiaa ei tulisi esitetyllä tavalla ratkaista lainsäädännöllisesti. Nyt esitetyn sääntelyn mukaiselle riskinjaon tai paremminkin riskinsiirron perusteita esitettäessä ei ole käsitelty 6 §:n säännöksen lainsäädäntöprosessin yhteydessä aikaisemmin mainittua tarkoitusta.

Yleensä sopimusjärjestelyn osapuolten riskinjakoon ja seuraamuksiin vaikuttaa esimerkiksi tietoisuus hankkeen riskeistä ja luvanvaraisuudesta. Esitetty lainsäädäntö siirtäisi kaikki riskit kunnille, kuntayhtymille ja niiden yhtiöille. Lainsäädännössä on

vaikea säännellä sopimusosapuolten riskijakoa tilanteessa, jossa osapuolet ovat olleet tietoisia esimerkiksi puuttuvasta investointiluvasta.

Kuntaliiton käsityksen mukaan nyt esitetty säännös ei sellaisenaan sovi riskinjaon/riskinsiirron perusteeksi muun muassa tilanteissa, missä hankkeen investointien rahoittajalla on olemassa riittävän tehokas mahdollisuus kontrolloida, ettei investointi ylitä luvan hakemisen euromääräistä rajaa tai luvan saatuaan ylitä lupahakemuksessa määriteltyä investoinnin euromääräistä enimmäismäärää ilman, että siihen haetaan ja saadaan tarvittava uusi lupa. Kyseinen tilanne on muun muassa silloin, kun hankkeen investoijan oma rahoitusosuus pelkästään yksin ylittää luvan hakemisen euromääräisen rajan tai luvassa määritellyn investoinnin euromääräisen enimmäismäärän.

Mitättömyyden haitalliset seuraukset tulisikin kohdistaa niiden osapuolien kannettavaksi, joilla on ollut mahdollisuus vaikuttaa siihen, ettei tämän lain vastaiseen oikeustoimeen ryhdytä. Tämän mukainen riskinjako kannustaisi järjestelyyn ryhtyviä sopimusosapuolia oman toimintansa osaltaan varmistamaan riittävän huolellisesti tämän lain vaatimusten noudattamista kaikissa investoinnin toteutuksen vaiheissa, koska tuolloin riski kyseisen sopimuksen mitättömyydestä ja sen seurauksista ei kohdistuisi pelkästään kuntaan tai kuntayhtymään tai niiden yksin tai yhdessä omistamaan yhtiöön. Nyt esitetty säännösehdotus ei sitä tee, koska lainvastaisen sopimuksen mitättömyydestä johtuvista investointien kustannuksista vastaisivat yksinomaan kunta tai kuntayhtymä tai niiden yksin tai yhdessä omistama yhtiö, jos ne eivät ole hakeneet poikkeuslupaa tai ovat toimineet poikkeusluvan vastaisesti.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että esityksessä on selvyyden vuoksi todettu, ettei esityksellä ole taannehtivia vaikutuksia ennen ko. säännöksen voimaantuloa tehtyihin oikeustoimiin.

Kuntaliitto pitää myös hyvänä, että saadun lausuntopalautteen perusteella esitystä on selkeytetty säännöksen soveltamisalaan kuuluvien yhtiöiden laiminlyöntien osalta siten, että laiminlyönnin seuraamukset kohdistuvat kyseiseen yhtiöön eikä sen omistajana oleviin kuntiin tai kuntayhtymiin.

Rajoituslaki on alun perin tullut voimaan vuoden 2016 kesällä ja on voimassa 2025 loppuun. Lain rajoituksia on tiukennettu jo aiemmin kolme kertaa. Kuntaliitto esittää harkittavaksi olisiko yksittäisten säännösten muuttamisen sijasta tehtävä rajoituslain toimivuuden kokonaistarkastelu, jonka avulla voitaisiin paremmin ja kattavammin vastata lain perimmäiseen tarkoitukseen.

SUOMEN KUNTALIITTO

Pirkka-Petri Lebedeff
johtava lakimies