

ÄHTÄRIN KAUPUNKI

Kaupunginhallitus

15.02.2021

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Viite STV:n pyyntö asiantuntijalausunnosta

Asia ÄHTÄRIN KAUPUNGIN KIRJALLINEN ASiantuntijalausunto

Kaupunginhallitus päättää kirjallisena asiantuntijalausuntonaan esittää Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle kunnioittaen seuraavaa:

1. Sopimusten mitätöinnin / irtisanomisoikeuden lainvastaisuus:

Sote-voimaannolain 28 §:n mukainen voimassa olevien palvelusopimusten taannehtiva mitätöinti ja irtisanomismahdollisuus merkitsee toteutuessaan olennaista puuttumista sopimusosapuolten perustuslailla turvattuihin perusoikeuksiin. Tämä on todettu myös HE-luonnoksessa, jossa on käsitelty sote-voimaannolain 28 §:n suhdetta perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaiseen omaisuuden suojaan. Kyseisen perustuslain säännöksen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. HE-luonnoksessa todetaan omaisuuden perustuslainsuojan turvaavan myös sopimussuhteiden pysyvyyttä sekä sopimusosapuolten perusteltuja odotuksia sopimussuhteissa. Suojan piiriin kuuluu myös oikeus luottaa siihen, että sopimussuhteiden olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevä lainsäädäntö on pysyvää siltä osin kuin sen muuttaminen heikentäisi kohtuuttomasti sopimuspuolten asemaa. Myös perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausuntokäytännössä sopimussuhteiden pätevyyteen taannehtivasti vaikuttavan sääntelyn on katsottu olevan varsin pitkälle ulottuvaa.

Koska ehdotetulla sääntelyllä puututtaisiin poikkeuksellisella tavalla sopimusosapuolten perustuslailla turvattuihin oikeuksiin, tulisi lainvalmistelusta vastaavan ministeriön tullut selvittää huolellisesti ehdotetun sääntelyn vaikutuksia ko. osapuoliin sekä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisena perusoikeutena turvattujen riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuteen palvelutuotantoon ulkoistaneissa kunnissa. HE perusteella on kuitenkin ilmeistä, että sote-voimaannolain 28 §:ssä ehdotetun ulkoistussopimusten taannehtivan mitätöinnin tarkkoja vaikutuksia ei ole pystytty arvioimaan luotettavasti.

- Hallituksen esitys ei yksiselitteisesti ota kantaa, mitkä hankintasopimukset olisivat mitättömiksi todettavia ja mitkä hyvinvointialueen olisi oikeus irtisanoa.

2. Hyvinvointialueelta puuttuva todellinen mahdollisuus /valta päättää alueellaan toteutettavien palvelujen tuotantotavasta:

- Järjestämislain 8 §:n mukaan: ”Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi hyvinvointialueella on oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö sekä hallinnollinen ja muu henkilöstö, hallinnassaan asianmukaiset

toimitilat ja toimintavälineet sekä muut tarvittavat toimintaedellytykset. Lisäksi hyvinvointialueella on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto.”

- Koska lakiehdotus ei sisällä määritelmää, mikä on ”riittävä” oma tuotanto, sen tulee jonkun tahon määritellä. Viime kädessä päätöksen hyvinvointialueen tuotantorakenteesta tekee järjestäjän puolesta aluehallintovirasto ja sosiaali- ja terveysministeriö. Hyvinvointialueilla tulee siis olemaan perustuslaillinen vastuu turvata alueensa asukkaille riittävät palvelut, mutta todellista ja lopullista valtaa palvelujen toteuttamistavasta sillä ei kuitenkaan tule olemaan. Myöskään perustuslaki ei edellytä vaatimusta ”riittävästä omasta tuotannosta” eikä se velvoita hankintojen rajoittamiseen.
- Eo. päätösvallan siirtyminen pois hyvinvointialueelta todennäköisesti johtaisi siihen, että voimassa olevat toimivat kumppanuudet jouduttaisiin irtisanomaan. Hankintalaki todennäköisesti estää kuntien kokonaisulkoistussopimusten muuttamisen, jolloin ne tulisivat irtisanottaviksi ilman hyvinvointialueen harkintaa. Sama vaikutus todennäköisesti kohdistuisi usean kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistuksiin yhteisyrityksille.

3. Varautuminen palveluntuottajaa koskeviin yllättäviin tilanteisiin palvelujen turvaamiseksi

- Joustavuudesta millä eri sopimusosapuolet pystyvät reagoimaan kertoo esimerkki yhdellä sopimuspaikkakunnalla tapahtunut toiminnan vaatima muutos. Paikkakunnalle juuri valmistuneessa yksikössä oli käynnistetty tammikuun 2019 alussa tehostetun palveluasumisen toiminta. Toimintaa pyöritti palveluntuottajan alihankkija. Ilmeni, että rekrytoitu henkilöstömäärä ei ollut riittävä palvelemaan korkean hoitoasteen vaativia asiakkaita.
- Järjestäjävastuussa oleva kuntayhtymä otti toiminnan hoitaakseen konsultoituaan AVI:n kanssa ja sittemmin toiminta muutaman kuukauden kuluttua siirtyi palveluntuottajalle. Tämä osoittaa, että palvelumalli on joustava ja pystyy reagoimaan nopeasti ja tehokkaasti poikkeustilanteisiin. Samalla tavalla varautumissuunnittelulla luotu edellytykset poikkeuksellisista tilanteista elpymiseen ja palautumiseen.

4. Palvelujen saatavuuden eli jonotilanteen kehitys uudistuksessa:

- Lakiesityskokonaisuus lähtee ajatuksesta, että järjestämISRakenteen muutos sinällään parantaisi palveluja. Kuusiokuntien alueella toteutettu sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio yhdessä julkisen puolen (järjestämisvastuu) ja yksityisen puolen (palvelujen tuottaminen) on yhdistettynä paikalliseen päätäntään johtanut toisaalta palvelujen koettuun paranemiseen, mutta myös kustannustehokkaampaan toimintaan. Alueella havaitut edistysaskeleet pohjautuvat siis yhdessä tekemiseen ja kunkin toimijan osaamisen täysimääräiseen käyttöönottoon.
- Palvelujen saatavuuden maksimoimiseksi olisi välttämätöntä esim. Kuusiokuntien alueella kuntien (Alavus, Kuortane, Soini, Ähtäri), yksityisen palveluntuottajan ja järjestämisvastuullisen Kuusiokuntien sosiaali- ja terveyskuntayhtymän tapaan mahdollistaa hyvinvointialueille parhaiden mahdollisten palveluntuotantokokonaisuuksien syntyminen ja säilyminen.

- Tarkastelemalla yksityiskohtaisesti kuntien ja kuntayhtymien solmimien ulkoistussopimusten sisältöä havaitaan, että niiden sisältämät sopimusehdot turvaavat tosiasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuussa olevien julkisyhteisöjen edellytykset huolehtia palveluiden riittävästä saatavuudesta perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla sekä tavanomaisissa olosuhteissa että mahdollisissa palvelutuotannon häiriötilanteissa. Sopimuksilla ei myöskään ole siirretty yksityisille palveluntuottajille merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä perustuslain 124 §:n vastaisella tavalla.

5. Perustuslain 15 §:n mukainen omaisuuden suoja → mitätöintien ja irtisanomisten valtiosääntöoikeudellinen kyseenalaisuus

- Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Em. säännös turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Kyseisen perustuslain säännöksen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Hallituksen esityksessä todetaan omaisuuden perustuslainsuojan turvaavan myös sopimussuhteiden pysyvyyttä sekä sopimusosapuolten perusteltuja odotuksia sopimussuhteissa. Suojan piiriin kuuluu myös oikeus luottaa siihen, että sopimussuhteiden olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevä lainsäädäntö on pysyvää siltä osin kuin sen muuttaminen heikentäisi kohtuuttomasti sopimusosapuolen asemaa. Hallituksen esityksessä esiin nostetut perustuslakivaliokunnan aiemmat poikkeamat kiellosta puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen, ovat kohdistuneet tyypiltään täysin erilaisiin asioihin kuten ulosottokaaren ja takaus- ja vierasvelkapanttauksen sääntelyyn.
- Kuusiokuntien alueella järjestäjävastuulla toimiva Kuusiokuntien sosiaali- ja terveystuntayhtymä yhdessä alueen kuntien ja 24.3.2015 solmitulla sopimuksella syntyneen yhteisyrityksen kanssa on vuoden 2016 alusta alkaen menestyksekkäästi ja kustannustehokkaasti tuottanut sosiaali- ja terveystoimen palveluja alueelle. Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa allekirjoitettiin 29.6.2016 astuen voimaan 1.7.2016.
- Taannehtivan lainsäädännön hyväksyminen olisi vastoin keskeisiä valtiosääntöoikeudellisia periaatteita, eikä siten ole hyväksyttävissä. Palvelujen harmonisointivaade yhdenvertaisuuteen vedoten kuulostaa sangen erikoiselta. Mikäli siis todettaisiin kumppanuusalueella toteutettujen palvelujen olevan korkeampilaatuisia kuin muualla hyvinvointialueella, niiden tasoa tulisi alentaa?! Hallituksen esitykseen on kirjattu ”joidenkin ostosopimuksien voimassaolon jatkaminen tarkoittaisi, että palvelut eriytyisivät alueella eivätkä palvelut toteutuisi alueella yhdenvertaisesti”.
- Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunta ei ole toistaiseksi ottanut kantaa tämänkaltaiseen ja merkitykseltään äärettömän suureen periaatteeseen, johon nyt käsittelyssä oleva asia liittyy. Valiokunnassa käsittelyssä ollut edellinen sote-lainsäädännön muutosesitys lähti kokonaan toiselta pohjalta ns. valinnanvapausjärjestelmän mahdollisuuksineen, joten viittaukset ko. käsittelyyn valiokunnassa ei ole relevantti peruste tätä uutta lakipakettia käsiteltäessä. Tämän ovat useat keskeiset lakiasiantuntijatkin todenneet.

- Taannehtivia määräyksiä sopimusten mitätöinnistä / irtisanomisesta ei voida valtiosääntöoikeudellisesti pitää välttämättöminä kirjauksina.
- Lainsäädännön arviointineuvosto katsoi lausunnossaan, että esityksellä on merkittäviä vaikutuksia yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon yritysten liiketoimintaan. Yritysvaikutuksia olisi arviointineuvoston mukaan tullut selvittää ajoissa lakiluonnoksen valmistelussa ja se piti valmistelua tältä osin puutteellisena. Arviointineuvosto totesi myös, että sopimusten irtisanomistilanteisiin liittyvää oikeudellista riskiä oli käsitelty melko ohuesti. Hallitus toteaa esityksessään em. arviointineuvoston lausuntoon viitaten, ettei palveluntuottajille maksettavien hyödyttömien investointien määrää ja mahdollisten sopimusrikkomusten korvausten määrää pystytä lainvalmistelun yhteydessä tarkasti arvioida.

6. Lainsäädännön valmistelussa tapahtunut eri toimijoiden kuulemisen laiminlyönti

- Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Vaikka hallintolakia ei suoraan sovelleta lainvalmisteluun, olisi sote-palvelujaan ulkoistaneita kuntia tullut valmistelun yhteydessä kuulla. Viranomaisen on myös tällaisissa tehtävissä toimittava hyvän hallinnon keskeisten periaatteiden mukaisesti ja kiinnitettävä huomiota etenkin hallinnon oikeusperiaatteisiin.
- Valmistelun yhteydessä ei ole millään tavoin pyritty selvittämään mitätöitäväksi ja irtisanottavaksi esitettyjen ulkoistussopimusten osapuolina olevilta kunnilta näiden käsityksiä kyseisten sopimusten vaikutuksista järjestämisvastuulleen kuuluvien ja perustuslain 19 §:n 3 momentin turvaavien riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuteen. Lainvalmistelussa on yksityiskohtaisesti tutustuttu po. sopimuksiin vasta useita kuukausia sen jälkeen, kun lakipaketti oli lähtenyt lausunnonlehti eri toimijoille.
- STM:n sote-lainsäädännön valmistelussa noudattama menettely ei turvaa myöskään eduskunnan oikeutta saada riittävä selvitys niistä seikoista, joihin Hallituksen esityksen perusteena esitetään eräiden ulkoistussopimusten taannehtivalle mitätöinnille ja oikeudelle irtisanoa sopimuksia.

ÄHTÄRIN KAUPUNGINHALLITUS

Jarmo Pienimäki	Seppo Karjala
kaupunginjohtaja	hallintojohtaja