



Muistio

KPMG Oy Ab
Töölönlahdenkatu 3 A
PL 1037
00101 HELSINKI
Puhelin 020 760 3000
www.kpmg.fi

Vastaanottaja Satakunnan hyvinvointialue
Lähettäjä Auli Valli-Lintu
Pvm 19.5.2023
Viite Memo to Satakunnan hyvinvointialue.docx

Sote-uudistukseen liittyvät vuokrasopimukset ja kuntien yhdenvertaisuus

Hyvinvointialueen velvollisuudet siirtyvien vuokrasopimusten osalta ja kuntien yhdenvertaisuus

1. Toimeksianto

Satakunnan hyvinvointialue on pyytänyt oikeudellista lausuntoa seuraavasta:

- toteutuuko kuntien yhdenvertaisuus hyvinvointialueen päätöksenteossa liittyen palveluverkosta ja/ tai muista hyvinvointialueen tila-asioista tehtävissä ratkaisussa, koska kunnat ovat alueen sisällä eriarvoisessa asemassa keskenään riippuen siitä, miten sote-palvelut on järjestetty ennen hyvinvointialueiden aloittamista?

2. Taustaa

Toimeksiannossa on viitattu sote-uudistuksen sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta annettuun lakiin (616/2021, voimaantulolaki), jonka mukaan hyvinvointialue on velvollinen vuokraamaan kunnilta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käytössä olevat tilat 2025 loppuun asti. Vuokraukseen sisältyy myös hyvinvointialueen optio yhdeksi vuodeksi.

Toimeksiannossa on esitetty, että vuokrausvelvoite koskee kunnilta siirtyneitä tiloja, mutta ei vapaaehtoisilta kuntayhtymiltä siirtyneitä, kuntien ja kuntayhtymien välisiä vuokrasopimuksia. Näin ollen ne kunnat, jotka ovat järjestäneet sote-palvelunsa kuntayhtymäpohjaisesti, ovat huomattavasti huonommassa asemassa kiinteistöjen vuokraamiseen liittyvän velvoitteen osalta. Näissä sopimuksissa noudatetaan normaaleja, sopimuksenmukaisia irtisanomisehtoja, jolloin sopimus saattaa olla irtisanottavissa lyhyellä, esim. 6 tai 12 kk irtisanomisajalla.

3. Kuntien yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Kunta tai hyvinvointialue eivät ole perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn suojaamia tahoja. Perustuslain yhdenvertaisuusperiaate, kuten perusoikeudet yleensäkin suojaavat yksilöitä ja eräitä ryhmiä, mutta eivät julkista valtaa. Jos kunnan erilainen kohtelu merkitsee samalla myös yksilön asettamista erilaiseen asemaan, yhdenvertaisuus voi tämän perusteella koskea myös kuntia.

Hallintolain 6 §:n mukaan hallinnon yleisten harkintavaltaa rajoittavien oikeusperiaatteiden mukaan hyvinvointialueen tulee päätöksenteossaan kohdella kaikkia samanlaisessa tilanteessa olevia tasapuolisesti.

4. Sote-uudistus vuokrasopimuksien siirtymistä koskevat säännökset

Sote- ja pelastustoimen sopimuksien siirtymisestä säädetään voimaanpanolaissa.

Voimaanpanolain 20 §:n perusteella sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien varat ja velat sekä sitoumukset siirtyivät vuoden 2023 alusta hyvinvointialueelle. Säännöksen perusteella siirtyi myös sairaanhoitopiirien ja kuntien tekemiä toimitilojen vuokrasopimuksia.

Voimaanpanolain 22 §:ssä säädetään hyvinvointialueen ja kunnan velvollisuudesta tehdä vuokrasopimus sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitiloista siten, että vuokrasopimus on voimassa kolme vuotta ja hyvinvointialueella on oikeus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloaikaa yhdellä vuodella (jäljempänä 3+1 sääntö). Säännöksen tarkoituksena oli turvata hyvinvointialueelle sen lakisääteisten tehtävien hoidon edellyttämät tilat ja turvata siten toiminnan jatkuvuus. Vuokrasopimuksen tekemisestä oli säädetty tilanteessa, jossa ei ollut olemassa vuokrasopimuksia toimitilojen käytöstä ja jossa muutoin olisi jouduttu neuvottelemaan kussakin tapauksessa erikseen toimitilojen käytöstä.

Voimaanpanolain 22 §:n mukaan hyvinvointialue ja kunta voivat sopia vuokrausveloitteen kohteena olevien toimitilojen hallinnasta sekä toimitilojen hallintaa koskevien vuokrasopimusten voimassaolosta myös toisin säännöksessä säädetään.

Voimaanpanolain 25 § mukaan hyvinvointialueelle siirtyivät vuoden 2023 alusta lukien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset, jolleivät hyvinvointialue ja kunta toisin sovi. Siirto koski myös kunnan ja ns. vapaaehtoisen kuntayhtymän välisiä vuokrasopimuksia.

Voimaanpanolain 32 §:n mukaan muihin kuin 20 §:ssä tarkoitettuihin sote-tehtäviä hoitaviin kuntayhtymiin (vapaaehtoiset kuntayhtymät) sekä alueen pelastustoimea hoitaviin kuntayhtymiin sovelletaan, mitä kunnasta säädetään 22–26, 28–31 ja 42 §:ssä. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälässä tarkoitettu kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymiin tarkoittaisi käytännössä, että hyvinvointialue vuokraisi näiltä kuntayhtymiltä toimitilat samalla tavoin ja samoilla periaatteilla kuin kunnilta.

4. Hyvinvointialueen itsehallinto ja omaisuuden suoja

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 17/2021) katsonut, että hyvinvointialueen itsehallinnon yhtenä keskeisenä pilarina on, että sen tehtävistä säädetään lailla.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä ja takautuvaan sopimukseen vaikuttavaan sääntelyyn on katsottu siten edellyttävän painavia perusteita. Jos sote-uudistuksessa olisi puututtu kunnilta siirtyviin vuokra- tai muihin sopimuksiin, asiaa olisi tullut arvioida ja perustella hallituksen esityksessä. Tällaista ei ole tehty esityksessä.

Perustuslain lisäksi sopimuksen sitovuus on myös sopimusoikeuden perusta.

5. Oikeudellinen arviointi

Perustuslain 6 §:n perusteella tasapuolisen kohtelun vaatimus koskee ihmisiä eikä kuntia. Erilainen kohtelu ei tapauksessa merkitse ihmisten asettamista erilaiseen asemaan. Täten perustuslain 6 §:stä ei voi johtaa velvollisuutta muuttaa sopimusta 3+1 säännön mukaiseksi. Koska hallintolain 6 §:n mukaan hyvinvointialueen on kohdeltava samanlaisia tapauksia tasapuolisesti, myös yksityiset vuokranantaja voivat mahdollisesti esittää vuokra-ajan pidentämistä, jos hyvinvointialue ja kunnat haluaisivat muuttaa vuokrasopimusta eikä erilaiseen kohteluun olisi osoitettavissa riittäviä perusteita.

Hyvinvointialueella on ollut voimaanpanolain 32 §:n perusteella velvollisuus sopia vapaaehtoisen kuntayhtymän omistuksessa olleista sote- ja pelastustoimen toimitilasta 3+1 säännön mukainen vuokrasopimus. Säännös ei kuitenkaan velvoita hyvinvointialuetta muuttamaan ennen 1.1.2023 olemassa ollutta kunnan ja kuntayhtymän välistä vuokrasopimusta. Tällaisessa olisi ollut kyse takautuvasta puuttumisesta olemassa olevaan sopimukseen, jota olisi tullut tarkastella hallituksen esityksessä perustuslain 15 §:ssä tarkoitetun omaisuuden suojaäännöksen perusteella. Kyse olisi ollut lisäksi hyvinvointialueelle annettavasta velvollisuudesta, josta olisi sen itsehallinnon perusteella tullut säätää nimenomaisesti lailla. Tällaista velvollisuutta laista tai sen perusteluista ei ilmene.

Hyvinvointialue ei ole velvollinen voimaanpanolain 22 §:n tai muutoin lainsäädännön perusteella muuttamaan hyvinvointialueelle vuoden 2023 alusta siirtynyttä kunnan ja ns. vapaaehtoisen sote-kuntayhtymän tai lakisääteisten kuntayhtymien (shp ja erityishuoltopiiri) välistä toimitiloja koskevaa vuokrasopimusta siten, että sopimus olisi voimassa kunnan ja hyvinvointialueen välillä 3+1 vuotta. Hyvinvointialueen ei siten tarvitse pidentää sille siirtyneiden vuokrasopimusten voimassaoloaikaa ja se voi irtisanoa vuokrasopimukset sopimuksen mukaisen irtisanomisajan ja muiden ehtojen mukaisesti.