

Perustelut eriävään mielipiteeseen, aluehallitus 30.1.2024, § 24, Lausunto Turun hallinto-oikeudelle

Sen lisäksi, mitä olen lausunut eriävässä mielipiteessäni tämän asian aiemman käsittelyn yhteydessä (Aluehallituksen kokous 28.8.2023, liitetty tämän lausunnon loppuun), esitän lisäperusteluna seuraavat huomiot:

1. Lain esitöistä, eduskunnan valiokunnille annetuista lausunnoista eikä STM:n ja VM:n antamista ohjeista hyvinvointialueiden valmisteluvaiheessa löydy viittausta siihen, että vapaaehtoisten kuntayhtymien kunnilta vuokraamia tiloja kohdeltaisiin muulla tavoin kuin 3+1+ sääntöä noudattaen, päinvastoin. Myös käymissäni keskusteluissa lain valmistelun vastuuministereiden ja eduskunnan valiokunnissa käsittelyyn osallistuneiden kansanedustajien kanssa on yksiselitteisesti käynyt ilmi, että lain tarkoituksena on ollut kohdella kuntia samalla tavalla riippumatta siitä, miten sote järjestämisvastuu on toteutettu (omana toimintana tai kuntayhtymän muodossa)

2. Auli Valli-Lintu perustelee vapaaehtoisten sote-kuntayhtymien ja niiden jäsenkuntien välisten vuokrasopimusten kuulumista sopimusoikeuslain piiriin ja vaatimusta sopimuksen muuttamiseksi siten perustuslain omaisuudensuojan rikkomiseksi (Sat.hva:n pyytämä lausunto) ja että poikkeamisesta olisi pitänyt näin ollen säätää laissa erikseen. Perustelu on virheellinen. Kyseessä ei ole sen enempää hyvinvointialueen kuin kunnan omaisuuden suojan loukkaus. On syytä huomata, että toimeenpano laki rajoittaa kuntien ja hyvinvointialueiden välistä sopimusoikeutta määräyksillä monin tavoin mm. määräämällä, että kunnan on tehtävä hyvinvointialueen kanssa 3+1 vuokrasopimus. Lailla on siis säädetty sovellettavasta menettelystä ja on kiistatonta, että myös kuntayhtymäkuntien kiinteistöt kuuluvat saman 3+1 säädöksen piiriin.

Juha Korkeaaja

Aluehallituksen jäsen, 2. varapuheenjohtaja

ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Aluehallituksen kokous 28.8.2023 § 212, Hopearannan toiminnan mahdollinen siirtäminen

Pykälässä käsitellään Harjavallan kaupungin omistaman palvelukoti Hopearannan toimintojen uudelleenjärjestelyä. Eesityksen mukaan Hopearannan toiminnat siirrettäisiin Attendo Oy:ltä vuokrattaviin tiloihin Nakkilaan ja osittain Hyvinvointialueen omistamiin tiloihin Harjavallan sairaalaan. Hopearannan tilojen käytöstä luovuttaisiin. Päätösehdotuksen mukaan hallitus hyväksyisi toimintalinjan, joka toimeenpantaisiin viranhaltijapäätöksillä.

Asiallisesti päätösesitys merkitsee hallituksen hyväksyvän Hopearannan toimitilojen vuokrasopimuksen irtisanomisen, vaikka päätös asiasta muodollisesti tulisikin tapahtumaan viranhaltijapäätöksellä.

Tein kokouksessa päätösesityksestä poikkeavan esityksen, jonka mukaan esitys tulisi hylätä. Aluehallituksen jäsenet Harri Kivenmaa, Keijo Kerola ja Heidi Sakari kannattivat esitystäni. Asiasta äänestettiin. Äänestyksen tuloksena esittelijän kanta voitti äänin 9 puolesta 7 vastaan, joten hallituksen päätökseksi tuli esittelijän kanta.

Perustelut eriävälle mielipiteelle:

Päätöksen ydinsisältö koskee Sote-uudistuksen voimaantulon (616/2021) tulkintaa. Tulisiko tässä tapauksessa soveltaa ns. siirtyviä sopimuksia koskevaa periaatetta, vai 3 + 1 sääntöä. Esittelijän kannan mukaan sovellettaisiin ensin mainittua tulkintaa. Pidän tulkintaa lain vastaisena ja katson, että tässä tapauksessa tulisi soveltaa 3 + 1 sääntöä.

Sote-lainsäädännön esitöistä käy täysin selville lainsäätäjän tarkoitus. Sote- toimintojen järjestämisvastuun siirrossa hyvinvointialueille siirron periaatteet jakaantuvat kolmeen osa-alueeseen kunnat, lakisääteiset kuntayhtymät (sairaanhoidopiirit) ja yksityiset toimijat.

Esitöistä käy selvästi ilmi, että toiminnan häiriöttömän käynnistämisen turvaamiseksi säädetään **hyvinvointialueille oikeus** vuokrata toimitilat 3+1 säännön mukaisesti. Kunta ei siis voisi kieltäytyä luovuttamasta sote-kiinteistöä HVAn käyttöön ennen kohtuullisesti katsotun siirtymäajan päättymistä. Toisaalta säännöllä katsottiin turvattavan **kunnan oikeus** saada tuottoa sote-kiinteistöistä kohtuullisen siirtymäajan osalta. Lakiesityksen perusteluissa käsitellään asiaa monipuolisesti.

Niin ikään järjestämisvastuun häiriöttömän siirtymisen turvaamiseksi ja edellisessä kappaleessa esitettyjen oikeuksien ja velvoitteiden toteutumiseksi säädetään, että kuntien omistama sote-irtaimisto siirtyy korvauksetta hyvinvointialueille, henkilöstö siirtyy vanhoina työntekijöinä hyvinvointialueille jne. Lain kohdat muodostavat loogisen, toisiinsa liittyvän kokonaisuuden.

Yksityisten sopimuskumppanien osalta sopimuskumppanien oikeuksien turvaamiseksi säädetään hyvinvointialueiden velvollisuudeksi ottaa vastatakseen kuntien tekemät sopimukset (eräin poikkeuksin, mm Länsipohjan sairaala) sellaisenaan.

Voimaantulon § 22, Kunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitilat ensimmäinen momentti kuuluu seuraavasti: *Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyvät hyvinvointialueen hallintaan 1.päivänä tammikuuta 2023.*

Pykälän toinen momentti kuuluu: *Hyvinvointialue ja kunta tekevät toimitilojen hallinnasta vuokrasopimuksen siten, että se on voimassa ainakin 31 päivään joulukuuta 2025 asti. Hyvinvointialueella on oikeus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloaika yhdellä vuodella ilmoittamalla siitä kunnalle viimeistään 12 kuukautta ennen vuokrasopimuksen voimassaoloajan päättymistä.*

Pykälä 23 säätelee irtaimen omaisuuden siirtoa, pykälä 24 henkilöstön lomapalkkavelasta ja pykälä 25 kuntaa sitovista sopimuksista.

Lain 32 §, Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymään, kuuluu seuraavasti: *Muihin kuin 20§:ssä tarkoitettuihin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä sekä alueen pelastustoimea hoitaviin kuntayhtymiin sovelletaan, mitä kunnasta säädetään 22-26, ja 28-31 ja 42 §:ssä.*

Lain perustelut valaisevat lainsäätäjän tarkoituksen. Hallituksen lakiesityksen perusteluissa (HE 241/2020vp kohta 4.2.1.6.5) todetaan mm. seuraavaa:

Omaisuusjärjestelyjen vaikutukset kuntiin siirtymäaikana ja sen jälkeen:

Hyvinvointialueen ja kunnan välillä solmittaisiin kunnan omistamien, sosiaali- ja terveystoimeen tai pelastustoimen käytössä olevien toimitilojen hallinnasta vuokrasopimus siten, että se olisi voimassa vähintään 31.12.2025 asti. ”

Perustelujen otsikko, ”vaikutukset kuntiin” osoittaa, että tarkoitetaan kaikkia kuntia.

Myöhemmin perusteluissa tarkennetaan asiaa vielä ns. vapaaehtoisten kuntayhtymien osalta:

HE 241/2020 vp kohta 4.2.1.6.4: Vaikutukset kuntayhtymiin sekä kuntakonsernien rakenteisiin ja toimintaan:

Uudistus vaikuttaisi myös muiden kuntayhtymien kuin sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien toimintaan, sillä myös vapaaehtoisten sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien varsinainen toiminta siirtyisi hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Näihin kuntayhtymiin lukeutuvat myös kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain (169/2007, niin kutsuttu Paraspuitelaki) säännöksiin liittyen perustetut kuntayhtymät. Omaisuusjärjestelyjen osalta näihin niin sanottuihin vapaaehtoiisiin sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymiin sovellettaisiin kuntaa koskevia säännöksiä. Tämä tarkoittaisi, että hyvinvointialue vuokraisi näiltä kuntayhtymiltä toimitilat samalla tavoin ja samoilla periaatteilla kuin kunnilta. Lisäksi kyseisten kuntayhtymien HE 241/2020 vp 281 irtaimisto ja sopimukset siirtyisivät hyvinvointialueelle niiltä osin kuin irtaimisto ja sopimukset liittyisivät hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluviin palveluihin.

Lause: ”Tämä tarkoittaisi, että hyvinvointialue vuokraisi näiltä kuntayhtymiltä toimitilat samalla tavoin ja samoilla periaatteilla kuin kunnilta ” on lain tulkinnan kannalta täysin selkeä. Sellainen tulkinta, että lainsäätäjä tässä tarkoittaisi vain em. kuntayhtymien omistamien tilojen siirtymistä on virheellinen. Lain perustelut osoittavat, että säädös tarkoittaa myös kuntayhtymän kunnilta vuokrattuja tiloja. Toisenlainen tulkinta tarkoittaisi mm. sitä, että hyvinvointialueella ei olisi oikeutta pitää tiloja käytössään 3+1 vuotta tilanteessa, jossa kunta haluaisi lopettaa vuokrauksen aiemmin.

Eduskunnan hallintovaliokunta asettuu lausunnossaan edellä esittämäni tulkinnan kannalle.

Eduskunnan Hallintovaliokunnan lausunto: Valiokunnan lausunto HaVL 12/2021 vp– HE 241/2020 vp

Kunnan järjestämän tehtävän toimitilat. Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat säilyvät lähtökohtaisesti kuntien omistuksessa, mutta siirtyvät vuokrasopimuksen nojalla hyvinvointialueen hallintaan kolmen vuoden siirtymäkauden ajaksi ja hyvinvointialueella on oikeus pidentää sopimuksen voimassaoloa vuodella. Siirtymäkauden jälkeen hyvinvointialue voi palveluverkkoratkaisujensa mukaisesti sopia niiden tilojen vuokrauksen jatkamisesta, joita se toiminnassaan tarvitsee. Valiokunta toteaa, että hyvinvointialue ja kunta voivat sopia toimitilojen hallinnasta sekä toimitilojen hallintaa koskevien vuokrasopimusten voimassaolosta myös toisin. Ne voivat esimerkiksi sopia, että jokin tila ei siirry lainkaan hyvinvointialueen hallintaan, jos hyvinvointialue jo tietää, ettei sillä ole toimitilalle tarvetta, ja kunnalla puolestaan on toimitilalle esimerkiksi jo ulkopuolinen ostajataho tiedossa tai se tarvitsee tilan muuhun käyttöönsä. Hyvinvointialue ja kunta voivat sopia myös pidemmästä tai lyhyemmästä siirtymäkauden vuokrasopimuksen voimassaoloajasta. Vuokran

määräytymisen on kuitenkin tapahduttava siirtymäkauden ajan siten kuin voimaanpanolain 22 §:n 3 momentissa ja sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa säädetään. Valiokunta pitää tärkeänä, että vuokrasuhteen aikana käydään vuoropuhelua, jolloin hyvinvointialueen ja kunnan on mahdollista sopia paikallisesti tarkoituksenmukaisimmista menettelyistä vuokrakohteiden pituuden osalta ja kunta voi paremmin varautua myös siirtymäkauden jälkeiseen aikaan. Hyvinvointialueiden hallintaan siirtyy huomattavan suuri määrä toimitiloja useilta kunnilta, minkä vuoksi palveluverkkoratkaisujen tekemistä ja siihen käytössä olevaa siirtymäaika ei valiokunnan mielestä ole tarkoituksenmukaista rajoittaa lailla säätämällä. Siirtymäaika on tarpeen, jotta hyvinvointialueella voidaan tehdä tarvittavia palveluja koskevia strategisia linjauksia ja myös palveluverkkoa koskevia päätöksiä. Selvityksen mukaan palveluverkkoratkaisut tullaan tekemään myös vaiheittain ja osittain eri aikaan. Sääntelyllä ei myöskään pitäisi aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Siirtymäajan vuokrajärjestelyillä kunnat saavat vuokratuloja, joilla osaltaan pienennetään kuntien taloudellista riskiä

Eduskunnan vastaus osoittaa, että eduskunta ei päättäessään laista tehnyt tähän asiakohtaan liittyviä muutoksia, joten hallituksen esitykseen sisältyvät ja eduskunnan hallintovaliokunnan lausunnossaan vahvistamat tulkinnat jäävät voimaan.

Eduskunnan vastaus EV 111/2021 vp, lainaus:

Kunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitilat Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyvät hyvinvointialueen hallintaan 1 päivänä tammikuuta 2023. Hyvinvointialue ja kunta tekevät toimitilojen hallinnasta vuokrasopimuksen siten, että se on voimassa ainakin 31 päivään joulukuuta 2025 asti. Hyvinvointialueella on oikeus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloaika yhdellä vuodella ilmoittamalla siitä kunnalle viimeistään 12 kuukautta ennen vuokrasopimuksen voimassaoloajan päättymistä. Edellä 2 momentissa tarkoitettussa vuokrasopimuksessa sovitun vuokran on katettava vuokrasopimuksen kohteena olevaan toimitilaan liittyvät kohtuulliset pääoma- ja ylläpitokustannukset. Tarkempia säännöksiä vuokran määräytymisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Hyvinvointialue ja kunta voivat sopia 1 momentissa tarkoitettujen toimitilojen hallinnasta sekä toimitilojen hallintaa koskevien vuokrasopimusten voimassaolosta myös toisin kuin tässä pykälässä säädetään.

Edellä olevaan perustuen katson, että Hopearannan kiinteistön käytössä on sovellettava 3+1 sääntöä. Hallituksen äänestyksen tuloksena tekemä päätös muodostaa hyvinvointialueelle merkittävän taloudellisen riskin. Jos päätös mahdollisen hallinto-oikeuskäsittelyn tuloksena todetaan lain vastaiseksi, hyvinvointialue joutuu maksamaan Hopearannan tyhjennetyistä tiloista vuokran. Siksi hyvinvointialueen ei tule irtisanoa Hopearannan vuokrasopimusta ja vuokrata korvaavia tiloja Attendo OY:ltä Nakkilasta. Sen sijaan hyvinvointialueen tulee aloittaa johtotason neuvottelut Harjavallan kaupungin kanssa koskien Hopearannan, Harjavallan sairaalan ja Harjavallan paloaseman tulevaa käyttöä.

Juha Korkeaaja

aluehallituksen 2. varapuheenjohtaja (kesk)

yhdymme eriävään mielipiteeseen

Aila Haikkonen

aluehallituksen jäsen (kesk)

Keijo Kerola

aluehallituksen jäsen (kesk)

Heidi Sakari

aluehallituksen jäsen (ps)