

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain eräiden velvoitteiden soveltamisesta annetun lain 1 §:ää siten, että lain voimassaoloaikaa jatketaan X vuodella. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettuun lakiin perustuvat kuntien yhteistoimintavelvoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi ovat mainitun lain perusteella voimassa vuoden 2016 loppuun. Lain tarkoituksena on ollut varmistaa kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain mukaisten sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintalueiden toiminnan jatkuminen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen toteutumiseen saakka. Sen vuoksi ehdotetaan, että kunta- ja palvelurakenneuudistukseen perustuvia sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteita jatkettaisiin vuoden 2018 loppuun. Yhteistoimintalueiden toiminnan jatkamisella turvattaisiin alueiden palvelujen häiriötön jatkuminen siihen saakka, kunnes sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen mukaiset uudet järjestämisvastuulliset organisaatiot aloittavat toimintansa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettu laki (169/2007), jäljempänä puitelaki tuli voimaan 23 päivänä helmikuuta 2007 ja se oli voimassa vuoden 2012 loppuun. Puitelain sisältämien sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteiden voimaantuloa jatkettiin vuoden 2014 loppuun 4 päivänä toukokuuta 2011 voimaantulleella lailla (384/2011). Puitelakiin lisättiin samalla sosiaali- ja terveydenhuollon eheyttä koskeva säännös, joka velvoittaa kuntia siirtämään perusterveydenhuoltoon kiinteästi liittyvien sosiaalihuollon tehtävien sijasta yhteistoiminta-alueille kaikki sosiaalihuollon tehtävät viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä. Lisäksi valtioneuvostolle annettiin toimivalta velvoittaa kunta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen puitelaissa tarkoitetun väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi.

Kuntien ja yhteistoiminta-alueiden on tullut täyttää puitelain vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimus perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien osalta vuoden 2013 alusta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen keräämien tietojen mukaan huhtikuussa 2014 yhteistoiminta-alueita oli yhteensä 63 ja niihin kuului 231 kuntaa. Väestöstä noin 41 prosenttia asui yhteistoiminta-alueilla. Perusterveydenhuollosta ja sosiaalipalveluista vastasi 32 kuntayhtymää, joissa oli yhteensä 146 jäsenkuntaa. Vastuukuntamallin mukaisia yhteistoiminta-alueita oli 31, ja niissä oli mukana 85 kuntaa. 89 kuntaa järjesti sosiaali- ja terveyspalvelunsa itsenäisesti. Yli 20 000 asukkaan kuntia näistä oli 32, ja puitelain väestöpohjavaatimuksen alle jäi 57 kuntaa.

Puitelain 15 § 3 momentin siirtymäsäännöksen mukaan kunnan tulee siirtää yhteistoiminta-alueille kaikki sosiaalihuollon tehtävät viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä. Muutoksen tavoitteena oli aikaansaada palvelurakenne, joka mahdollistaisi paremmin asiakkaan ja potilaan kannalta eheän palvelukokonaisuuden.

Puitelain 15 §:n 2 momentin perusteella valtioneuvostolla on oikeus velvoittaa kunta yhteistoimintaan vuoden 2014 loppuun saakka, jos kunta poikkeaa yhteistoiminnan järjestämisessä aiemmin ilmoittamastaan, eikä näin täytä lain yhteistoimintavelvoitetta. Säännöksessä mainitulla ilmoituksella tarkoitetaan kuntien viimeistään 31 päivänä elokuuta 2011 valtioneuvostolle jättämiä selvityksiä siitä, miten ne täyttävät lain yhteistoimintavelvoitteet.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettuun lakiin perustuvat kuntien yhteistoimintavelvoitteita jatkettiin edelleen 1 päivänä heinäkuuta 2014 voimaan tulleella lailla eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta (490/2014). Velvoitteita jatkettiin vuoden 2016 loppuun saakka, jotta kuntien yhteistoiminta jatkuisi siihen saakka, kunnes järjestämisvastuu olisi siirtynyt valmisteilla olleen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaisille sosiaali- ja terveysalueille.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen toteuttamiseksi annettu hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annettiin eduskunnalle 4 päivänä joulukuuta 2014 (HE 324/2014 vp). Esitys kuitenkin raukesi keväällä 2015 olleiden eduskuntavaalien takia.

Koska puitelain mukainen velvoite yhteistoimintaan päättyy vuoden 2016 lopussa, kunnilla on mahdollisuus irtisanoa yhteistoiminta-alueita ja yhteistoimintaa koskevat sopimuksensa vuoden 2016 alusta lähtien, jollei lailla erikseen toisin säädetä.

2 Esityksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset

Esityksen tavoitteena on varmistaa perustettujen yhteistoiminta-alueiden toiminnan jatkuminen siihen saakka, kunnes perustettavat uudet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä olevat organisaatiot aloittavat toimintansa.

Jos voimassa olevia puitelain mukaisia yhteistoimintavelvoitteita ei jatkettaisi, voisivat kunnat purkaa yhteistoiminta-alueet. Tämä tarkoittaisi samalla sitä, että toiminta pitäisi organisoida yhteistyön purkavissa kunnissa uudella tavalla ensin vuoden 2017 alusta lukien ja uudelleen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen toimeenpanovaiheessa. Tällöin myös sellaiset kunnat, jotka eivät moneen vuoteen ole itse vastanneet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, voisivat joutua hyvin lyhytaikaisesti järjestämisvastuuseen sosiaali- ja terveyspalveluista. Näiden kuntien asukkaiden palvelut voivat tänä väliaikana vaarantua, jos palveluja ei saada esimerkiksi osaamisen puutteen ja rekrytointivaikeuksien vuoksi toteutetuksi hyvin lyhyessä ajassa. Lisäksi tilapäiset rakenteiden muutokset aiheuttaisivat tarpeettomia kustannuksia niille kunnille, joiden yhteistoiminta-alueissa jokin tai jotkut kunnat irtisanoisivat yhteis-toimintasopimukset hyvin lyhytaikaisena väliaikaisjärjestelyinä.

Edellä olevan perusteella eräiden kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi muuttamalla lain 1 ja 2 §:iä. Lain voimassa olon jatkamisen tarkoituksena on varmistaa nykyisten yhteistoiminta-alueiden toiminnan jatkuminen järjestämislain mukaisten sosiaali- ja terveysalueiden käynnistymiseen saakka. Yhteistoiminta-alueiden toiminnan jatkamisella voidaan turvata alueiden kuntien asukkaiden palvelujen jatkuvuus. Lisäksi yhteistoiminnan jatkamisella voidaan estää lyhytaikaisista palvelurakenteesta tapahtuvista muutoksista johtuvien kustannusten syntymistä.

Tässä vaiheessa ei ole vielä varmuudella tiedossa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen toimeenpanovaiheen aikataulu. Alustavien arvioiden mukaan sitä koskeva laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä on tarkoitus saada eduskunnan käsiteltäväksi siten, että järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta siirtyisi kunnilta uuden lainsäädännön mukaisille organisaatioille vuonna 2019. Tämän takia ehdotetussa laissa jatkettaisiin puitelain velvoitteita siten, että nyt vuoden 2016 loppuun voimassa olevia yhteistoimintavelvoitteita sovellettaisiin edelleen vuoden 2018 loppuun saakka. Vastaavasti jatkettaisiin valtioneuvoston toimivallan voimassaoloa. Jos edellä mainittu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä koskeva laki tulisi voimaan aikaisemmin, voitaisiin sen lain yhteydessä muuttaa vastaavasti myös tämän lain voimassaoloaikaa.

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.

3 Esityksen vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että kunta- ja palvelurakennemuutostukseen perustuvia sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteita jatkettaisiin vuoden 2018 loppuun. Vastaavasti ehdotetaan jatkettavaksi valtioneuvoston toimivallan voimassaoloa. Lakiehdotuksessa ei velvoitettaisi kuntia kuitenkaan siirtämään yhteistoiminta-alueille sellaisia sosiaali-huollon tehtäviä, joiden järjestämisestä kunnat vastaavat lain voimaan tullessa itse. Puitelain 4 päivänä toukokuuta 2014 voimaan tulleella muutoksella (laki 384/2011) kunnat velvoitettiin siirtämään kaikki sosiaalihuollon tehtävät yhteistoiminta-alueiden hoidettavaksi viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä. Tästä velvoitteesta luovuttiin vuonna 2014 voimaantulleella lailla 490/2014 puitelain velvoitteiden jatkamisesta.

Esitys ei muuta 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 palvelurakennemuutoksen mukaiset uudet järjestämisvastuussa olevat organisaatiot aloittavat toimintansa.

Koska kuntapohjainen järjestelmä on osoittautunut haavoittuvaksi palvelutarpeiden kasvaessa, väestön ikääntyessä ja useiden kuntien kantokyvyn riittämättömyyden vuoksi, on sosiaali- terveydenhuollon palvelurakennetta ryhdytty uudistamaan. Puitelailla valmisteltiin siirtymistä kokonaan uudenlaiseen järjestelmään. Esityksellä pyritään turvaamaan puitelain sekä järjestämislain tavoitteiden toteutuminen siihen saakka, kunnes sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu on siirtynyt sosiaali- ja terveysalueille. Esityksen vaikutukset kytkeytyvät siten laajempaan sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota koskevaan kokonaisuudistukseen, jonka vaikutuksia on vielä vaikea arvioida.

Esityksellä pyritään varmistamaan hallinnollisten rakenteiden säilyminen suuremmissa kokonaisuuksissa sekä estämään puitelain sekä järjestämislain kannalta epätarkoituksenmukaiset palvelurakenteet.

Edellä todetun vuoksi voidaan arvioida, ettei esityksellä ole taloudellisia, hallinnollisia tai muitakaan vaikutuksia nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Esityksen vaikutusten osalta voidaan viitata niihin vaikutusarviointeihin, 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). Vaikutusarviointit on otettu huomioon puitelakia ja sen muutossäädöksiä säädettäessä.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Esityksestä on neuvoteltu valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton kanssa. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot kunnilta, yhteistoiminta-alueilta sekä eräiltä muilta tahoilta. Lausuntoja annettiin yhteensä XXX.

Lausunnonantajista ...

5 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on puitelakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 37/2006 vp) todennut, että kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan. Puitelailla toteutettu rajattujen tehtäväkokonaisuuksien siirtäminen yhteistoiminta-alueelle ei perustuslakivaliokunnan mielestä ollut ongelmallista kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta. Puitelaki sekä sen muutossäädökset on käsitelty perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että kunta- ja palvelurakenneuudistukseen perustuvia sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteita sovellettaisiin vuoden 2018 loppuun saakka. Tältä osin kysymys on puitelaissa kunnille jo säädetyn oikeudellisen velvoitteen jatkamisesta edelleen siihen saakka, kunnes sosiaali- ja terveystalveluista järjestämisvastuussa olevat uudet organisaatiot aloittavat toimintansa.

Esityksessä ei ole kyse uusista yhteistoimintavelvoitteista tai yhteistoimintavelvoitteiden laajentamisesta. Esityksellä ei myöskään laajennettaisi valtioneuvostolle jo aiemmin säädettyä toimivaltaa, vaan esityksellä turvattaisiin yhteistoimintavelvoitteen toteutuminen tänä niin sanottuna siirtymäaikana. Esitys ei tältä osin ole ongelmallinen perustuslain näkökulmasta.

Kunnilla olisi ehdotetun lain jälkeenkin mahdollisuus vaihtaa yhteistoiminta-alueesta toiseen, jos syntyvä rakenne täyttäisi kaikkien kuntien osalta puitelain velvoitteet. Kunnat voisivat siis edelleen päättää yhteistoimintavelvoitteet täyttävällä tavalla yhteistoiminta-alueestaan. Ehdotettu laki ei myöskään estäisi entistä suurempien kokonaisuuksien muodostamista jo ennen vuotta 2019. Edellytyksenä tälle on kuitenkin puitelain velvoitteiden osalta, että kaikki yhteistoiminta-alueeseen kuuluvat kunnat kuuluisivat edelleen joko puitelain velvoitteiden mukaiseen yhteistoiminta-alueeseen tai muuhun vastaavaan sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä vastaavaan kuntayhtymään tai yhteistoiminta-alueeseen. Kunnilla olisi myös mahdollisuus, muttei velvollisuus siirtää sosiaalihuollon tehtävät yhteistoiminta-alueelle. Esitystä ei voida tältä osin pitää ongelmallisena perustuslain näkökulmasta.

Puitelain tarkoituksena oli luoda edellytykset kunta- ja palvelurakenneuudistukselle. Kunnille puitelaissa säädettyillä yhteistoimintavelvoitteilla, jotka ovat nyt voimassa vuoden 2016 loppuun saakka, pyritään turvaamaan perustuslain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön edellyttämät palvelut maan eri osissa. Esitysehdotuksella jatkettaisiin näitä jo nyt säädettyjä kuntien yhteistyövelvoitteita ja turvattaisiin tarvittaessa valtioneuvoston päätöksellä yhteistyövelvoitteiden toteutus niissä tilanteissa, joissa kunnat päättävät olla niitä toteuttamatta.

Puitelain velvoitteet koskevat kuitenkin enää vain osaa kuntia. Hallitus ei vuoden 2012 kesäkuussa käyttänyt yleistä toimivaltaa velvoittaa niitä kuntia, jotka eivät olleet määräaikaan mennessä muodostaneet puitelian mukaisesti yhteistoiminta-alueita. Perusteluna tälle oli se, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen oletettiin tulevan 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 kerran vuonna 2014 vuoteen 2016 asti erillisellä lailla, kun uutta palvelurakennetta koskevan sääntelyn oletettiin tulevan voimaan vuoden 2017 alusta. Näiden puitelakia koskevien velvoitteiden johdosta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueita koskevat velvoitteet kohtelevat kuntia eri lailla johtuen siitä ovatko kunnat aikanaan noudattaneet puitelakia vai eivät. Tilanteen ei siten voida katsoa olevan kuntien kannalta yhdenvertainen. Vaikka perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 § ei lähtökohtaisesti suojaa kuntien yhdenvertaisuutta, voidaan esityksen aja-

tella olevan tulkinnanvarainen siltä osin voidaanko tällaista väliaikaista sääntelyä kunnallinen itsehallinto huomioiden edelleen jatkaa, kun se rajoittaa päätösvaltaa joidenkin kuntien osalta. Tavoitteena on kuitenkin ollut turvata eri välivaiheissa yhteistoiminta-alueissa mukana olevien pienten kuntien asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuus. Edellä esitetyn perusteella hallitus katsoo, että esityksen säätämisyjärjestyksestä tulisi saada perustuslakivaliokunnan lausunto.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

Edellä olevan perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

eräiden kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan eräiden kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain (/2014) 1 ja 2 § seuraavasti:

1 §

Yhteistoimintavelvoitteen jatkaminen

Tällä lailla jatketaan kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta 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 2018 loppuun. Kunnan ei kuitenkaan tarvitse siirtää edellä mainitun lain 5 §:ssä tarkoitetun 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 2018 loppuun.

2 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2014 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2018 saakka.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20_____.

Helsingissä _____ päivänä _____ kuuta 2015

Pääministeri

Ministeri

Laki

eräiden kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan eräiden kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain (/2014) 1 ja 2 § seuraavasti:

Voimassaoleva laki

Ehdotus

1 §

Yhteistoimintavelvoitteen jatkaminen

Tällä lailla jatketaan kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta 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 2016 loppuun. Kunnan ei kuitenkaan tarvitse siirtää edellä mainitun lain 5 §:ssä tarkoitetun 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 2016 loppuun.

2 §

Voimaantulo

1 §

Yhteistoimintavelvoitteen jatkaminen

Tällä lailla jatketaan kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta 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 2018 loppuun. Kunnan ei kuitenkaan tarvitse siirtää edellä mainitun lain 5 §:ssä tarkoitetun 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 2018 loppuun.

2 §

Voimaantulo