# Ohje: Kuntien ja kuntayhtymisen eräiden oikeustoimien rajoittaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa

Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta (548/2016) tuli voimaan 1.7.2016. Lakia muutettiin (1057/2017, 1326/2018, 1299/2019) ja viimeksi 29.10.2020 (729/2020). Laki on voimassa 31.12.2025 saakka. Lailla rajoitetaan kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveyspalvelujen laajoja ja pitkäaikaisia sopimuksia yksityisen palvelujentuottajan kanssa, pitkäaikaisia rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskevien sopimusten tekemistä sekä suuria rakennusinvestointeja. Lakia ei sovelleta maanvuokrasopimuksiin eikä se estä kiinteistön myyntiä. 1.11.2020 alkaen lakia sovelletaan myös kuntien ja kuntayhtymien yksin tai yhdessä omistaman yhtiön vastaaviin investointeihin. Lisäksi tätä lakia sovelletaan edellä mainittuihin yhtiöihin lainvastaisen sopimuksen sitomattomuuden seuraamuksien osalta.

Tarve sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukselle on hallituksen vaihdoksen jälkeenkin edelleen olemassa ja siksi lain alkuperäinen tarkoitus on voimassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista järjestämisvastuussa olevien tahojen on voitava järjestää yhdenvertaiset palvelut ja tarkoituksenmukainen palveluverkko mahdollisimman kustannusvaikuttavasti.

Lain säännöksillä pyritään estämään vain sellaisia oikeustoimia, joiden voidaan katsoa olevan uudistuksen jälkeen järjestämisvastuussa olevien tahojen toimintaa haittaavia ja joita ei ole välttämätöntä toteuttaa ennen uudistusta.

## 1 Velvoite sisällyttää sopimuksiin irtisanomisehto

Lain 3 §:ssä säädetään velvollisuudesta sisällyttää yksityisen palveluntuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin sekä rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin sopimusehto, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisessä järjestämisvastuussa olevalla taholla on oikeus irtisanoa sopimus vuoden 2024 tai 2025 aikana päättymään kahdentoista kuukauden kuluttua irtisanomisesta ilman, että irtisanomisesta syntyy korvausvelvollisuutta.

Irtisanomisehto on mahdollista sisällyttää myös jo tehtyihin ja kilpailutettuihin hankintasopimuksiin. Irtisanomisehdon lisääminen ei johda hankintasopimuksen uudelleenkilpailuttamisvelvoitteen syntymiseen. Irtisanomisehdon lisäämisessä ei ole kysymys Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (muun muassa ratkaisu asiassa C-454/06, EU:C:2008:351) tai julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 72 artiklassa tarkoitetusta merkittävästä sopimusmuutoksesta.

### 1.1 Rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeva sopimus

Irtisanomisehto on lain 3 §:n mukaan sisällytettävä kaikkiin sellaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla tehtäviin rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin, jotka kunta tai kuntayhtymä tekee 1.7.2016 jälkeen.

Jos esimerkiksi pelastustoimen rakennuksia hyödynnetään myös sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnoissa (esim. ensihoito), tulee rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin sisällyttää irtisanomisehto sosiaali- ja terveydenhuollon tilojen osalta. Tai jos kuntakonserniin kuuluva yhtiö rakentaa kiinteistön ja vuokraa sen edelleen kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan, tulee vuokrasopimuksessa olla irtisanomisehto.

Lain 3 §:ssä tarkoitetut vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskevat sopimukset eroavat lain 4 §:n 4 momentissa tarkoitetuista investointeja koskevista sopimuksista siten, että 3 §:ssä tarkoitettujen sopimusten perusteella sopimuksen kohteen omistusoikeus ei ole missään sopimuksen vaiheessa siirtymässä vuokralaiselle.

### 1.2 Yksityisen palveluntuottajan kanssa tehtävät sopimukset

Irtisanomisehto on sisällytettävä sellaisiin yksityisen palveluntuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin:

* jotka kunta tai kuntayhtymä tekee 1.7.2016 jälkeen
* joiden ennakoitu arvo sopimuskauden aikana ylittää 15 prosenttia kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevista sosiaali- ja terveydenhuollon vuosittaisista käyttötalousmenoista. Kunnan tai kuntayhtymän menot lasketaan viimeisimmän tilinpäätöksen mukaisista käyttötalousmenoista. Kunnan kohdalla laskennassa ei oteta erikoissairaanhoidon menoja huomioon, koska erikoissairaanhoito on sairaanhoitopiirien järjestämismäisvastuulla. Sopimuksen ennakoitu arvo lasketaan ja arvioidaan vastaavalla tavalla kuin julkisia hankintoja kilpailutettaessa.
* joiden voimassaolo jatkuu vuoden 2023 jälkeen

Kaikkien edellä mainittujen edellytysten on täytyttävä saman sopimuksen kohdalla, jotta velvoite irtisanomisehtoon on olemassa.

Sopimukset voivat kohdistua sekä varsinaisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin että niihin liittyviin tukipalveluihin.

### 1.3 Useat sopimukset saman yksityisen palveluntuottajan tai eri tuottajien kanssa

Jotta edellä mainittua 15 prosentin rajaa ei voitaisi kiertää pilkkomalla kokonaisuutta eri sopimuksiin, on laissa säädetty yksityisten palvelujen tuottajien osalta lisäksi seuraavaa:

* Jos kunta tai kuntayhtymä tekee tämän lain voimassaoloaikana useamman kuin yhden sopimuksen saman yksityisen palveluntuottajan kanssa siten, että sopimusten yhteenlaskettu arvo ylittää edellä mainitun rajan, irtisanomisehto on vastaavasti sisällytettävä kaikkiin näihin sopimuksiin.
* Jos sopimuksia tehdään useiden eri tuottajien kanssa, on irtisanomisehto sisällytettävä sopimukseen, jonka perusteella viidentoista prosentin raja ylittyy ja kaikkiin sen jälkeen tehtäviin sopimuksiin.

### 1.4 Ennen 1.7.2016 tehdyt sopimukset

Sopimusehto on sisällytettävä myös edellä mainitut edellytykset täyttäviin rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muihin käyttöoikeussopimuksiin sekä yksityisen palvelujentuottajan kanssa ennen 1.7.2016 tehtyihin sopimuksiin silloin, kun niitä olennaisilta osin muutetaan 1.7.2016 tai sen jälkeen.

Olennaisia muutoksia ovat esimerkiksi sopimuksen voimassaoloehtojen, hinnan, taikka sopimuksen kohteen tai laajuuden muutokset. Olennaisena muutoksena pidetään myös sitä, että käytetään sopimukseen sisältyvää optioehtoa ja sopimuskausi pitenee. Esimerkiksi yhteyshenkilöiden tietojen päivittämisen tai muun tämän kaltaisen teknisluonteinen muutoksen johdosta irtisanomisehtoa ei tarvitse lisätä.

### 1.5 Sopimukset jotka on tehty 1.7.2016 – 31.12.2017

Jos kunta tai kuntayhtymä on tehnyt 1.7.2016 – 31.12.2017 yksityisen palveluntuottajan kanssa sopimuksen, jolla on ulkoistettu yli 50 % osuus palveluista tuli sopimukseen ottaa irtisanomisehto, jonka perusteella sopimuksen voi irtisanoa vuoden 2019 aikana. Lain muutoksen johdosta ehdon voi muuttaa uusien säännösten mukaiseksi siten, että palvelujen järjestämisestä vastuussa olevalla taholla on oikeus irtisanoa sopimus edellä olevan mukaisesti vuonna 2024 tai 2025.

### 1.6 Neuvottelut ennen irtisanomista

Palvelujen järjestämisestä vastuussa olevalla taholla on velvoite tarjota mahdollisuutta sopimusta koskeviin neuvotteluihin sopimusosapuolena olevalle yksityiselle palveluntuottajalle ennen sopimuksen irtisanomista. Järjestämisvastuussa oleva taho voi siten yhteisymmärryksessä yksityisen palveluntuottajan kanssa sopia neuvotteluissa sopimuksen sisällön muutoksista, jollei julkisia hankintoja koskevasta lainsäädännöstä muuta johdu.

## 2 Sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin kohdistuvat investoinnit

Lain 4 §:ssä rajoitetaan aj. 1.7.2016 - 31.12.2025 kunnan ja kuntayhtymän ja aj. 1.11.2020-31.12.2025 em. lisäksi kunnan tai kuntayhtymän yksin tai yhdessä omistaman yhtiön mahdollisuuksia tehdä suuria rakennusinvestointeja.

Laki kieltää kuntia ja kuntayhtymiä ja niiden yksin tai yhdessä omistamia yhtiöitä tekemästä kokonaiskustannuksiltaan yli viiden miljoonan euron investointeja sosiaali- ja terveydenhuollon toimitiloihin ja rakennuksiin ilman sosiaali- ja terveysministeriön poikkeuslupaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksina pidetään niitä rakennuksia, joiden toiminta liittyy selkeästi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tai niihin kiinteästi liittyvien toimintojen toteutukseen. Esimerkiksi koulurakennukset eivät ole sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksia pelkästään siksi, että niissä on kouluterveydenhuoltoa. Jos samaa rakennusta hyödynnetään usealla toimialalla siten, että rakennuksessa on sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että muun toimialan toimintoja, tulee laskea, mikä osuus tiloista on sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä ja minkä verran investoinnista suhteellisesti kohdistuu sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Jos sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä on esimerkiksi kolmasosa kyseisen rakennuksen tiloista, lasketaan investoinnin kokonaiskustannuksesta kolmasosa kohdistuvaksi kyseisiin toimintoihin. Jos näin laskettu osuus ylittää viisi miljoonaa euroa, investointi kuuluu tältä osin lain soveltamisalan piiriin.

Viiden miljoonan euron raja lasketaan hankkeen arvonlisäverottomista kokonaiskustannuksista. Investointikustannuksiin (kts. tarkemmin alla oleva taulukko) sisältyvät muun muassa hankesuunnitteluun, tontin hankintaan, entisen tilan purkamiseen, rakentamisen aikaisiin väistötiloihin, rakentamiseen, rakentamisen aikaiseen maanvuokraan ja rakennuksen käyttöönottoon liittyvät kustannukset sekä rakennukseen kuuluvat kiinteät kalusteet ja laitteet. Irtain kalustus ei sisälly poikkeuslupamenettelyn piirissä oleviin hankekuluihin. Kustannuksista on vähennettävä arvonlisävero.

Rakennusinvestointiin lasketaan mukaan alla olevat kulut, jotka hakijan tulee ilmoittaa hakemusvaiheessa eriteltynä.

|  |  |
| --- | --- |
| **Investointikustannuksiin sisältyvät kulut** | **Investointikustannuksiin eivät sisälly seuraavat kulut** |
| hankesuunnittelu tarveselvityksestä lähtien | - |
| tontin hankinta | kaavoitus/kaavamuutos |
| rakennuttaminen ja valvonta | - |
| liittymismaksut  | - |
| rakennustekniset, sähkö- ja lvi -työt | - |
| välittömät purkukustannukset | - |
| rakentamisen aikaiset väistötilat | - |
| rakentamisen aikainen maavuokra | - |
| hankkeen aiheuttamat infrarakenteiden kustannukset | pysäköintitalot ja parkkipaikat; piha-alueen muutokset, jos kyse ei ole suoraan rakennukseen liittyvistä asioista, kuten sokkeliin rajoittuvan maapohjan kallistus tai salaojitukseen liittyvät asiat; tieliittymät, liikenneväylät ym. |
| rakentaminen (tämä eriteltynä) | - |
| rakennuksen käyttöönotto | - |
| rakennukseen kuuluvat kiinteät kalusteet ja laitteet | irtain kalustus, taidehankinnat yms. |
| hankevaraukset (ml. yllättävät kustannukset) | - |

Viiden miljoonan rajan ylittymisessä otetaan huomioon samaan hankkeeseen liittyvät osakokonaisuudet. Jos kunta tai kuntayhtymä tekee samaan rakennuskohteeseen lain voimassaoloaikana useita korjaus- tai rakennusinvestointeja, voidaan niiden katsoa kuuluvan samaan investointikokonaisuuteen. Näissä tapauksissa kokonaisarvo lasketaan osakokonaisuuksien yhteenlasketuista arvoista.

Yli viiden miljoonan investoinnit ovat sallittuja vain, jos niihin saadaan sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) poikkeuslupa.

Investointia koskevan sitoumuksen tekemisessä merkittävänä ajankohtana pidetään urakkasopimuksen tai sitä vastaavan rakennustöiden aloittamista tarkoittavan sopimuksen allekirjoittamista. Jos kunta tai kuntayhtymä on sitoutunut investointiin sitovalla sopimuksella ennen kiellon voimaantuloa 1.7.2016, ei investointiin tarvitse hakea poikkeuslupaa. Siten ei vielä riitä, että esimerkiksi kunnanvaltuuston päätös käynnistää investointihanke on tehty ennen lain voimaantuloa.

Lain tarkoittama investointikielto ja poikkeusluvan hakeminen koskee kahden tyyppisiä tilanteita:

1. Tilanteita, joissa kunta tai kuntayhtymä tai niiden yksin tai yhdessä omistama yhtiö tekee rakennuksiin kohdistuvan investoinnin suoraan kunnan omistukseen.
2. Tilanteita, joissa kunta tai kuntayhtymä tai niiden yksin tai yhdessä omistama yhtiö tekee rakennusinvestoinnin pitkäaikaisen rahoitusmallin kautta vuokra- tai muuna käyttöoikeussopimuksena (4 §:n 4 momentti). Jos poikkeuslupa saadaan tällaiseen investointiin, ei kyseisen investoinnin rahoitusta koskevaan sopimukseen tarvitse sisällyttää edellä kuvattua lain 3 §:n tarkoittamaa irtisanomisehtoa.

Lain 4 §:n 4 momentin tarkoittamana kunnan tai kuntayhtymän tai niiden yksin tai yhdessä omistaman yhtiön rakennusinvestointina pidetään vain sellaisia investointeja, joissa rakennus siirtyy edellä tarkoitetun rahoitusjärjestelyn myötä tosiasiallisesti kunnan tai kuntayhtymän tai niiden yksin tai yhdessä omistaman yhtiön omistukseen (sopimukseen sisältyy kuntaa sitova rakennuksen, toimitilan tai kiinteistön lunastusvelvoite tai velvoite hankkia kiinteistölle ostaja). Kunnan tai kuntayhtymän tai niiden yksin tai yhdessä omistaman yhtiön rakennusinvestointina ei siten pidetä esimerkiksi järjestelyä, jossa kunta tai kuntayhtymä tai niiden yksin tai yhdessä omistama yhtiö maksaa vuokran muodossa yksityisen vuokranantajan investointikuluja.

### 2.1 Vuosihuollot ja välttämättömät investoinnit

Kiellosta ja poikkeuslupamenettelystä huolimatta kunta tai kuntayhtymä tai niiden yksin tai yhdessä omistama yhtiö voi aina tehdä normaaleja vuosihuoltoja sekä sellaisia investointeja, jotka ovat valvontaviranomaisten tarkastusten perusteella välttämättömiä (4 §:n 3 momentti). Näitä tilanteita ei koske viiden miljoonan euron raja. Säännöksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole mahdollistaa poikkeuslupamenettelyn kiertämistä, joten edellä mainittujen tilanteiden edellytysten on selvästi täytyttävä.

Vuosihuoltoihin liittyviä investoinnit ovat toimenpiteitä, jotka tehdään suunnitelmallisesti osana tavanomaista jatkuvaa kiinteistön ylläpitoa. Näihin liittyy tavanomaisesti pitkän tähtäimen ylläpitosuunnitelma, jonka mukaisesti toimenpiteissä vuosittain edetään.

Valvontaviranomaisten tarkastusten perusteella tehtävien investointien välttämättömyyttä tulee arvioida tiukasti. Tällöin on kyse lähtökohtaisesti aina rakennusten käyttäjien terveyteen tai turvallisuuteen liittyvä konkreettinen tilanne, jossa tosiasiassa investoinnin vaihtoehtona on lähinnä rakennusten käyttökielto. Välttämättömyyttä on tarpeen arvioida myös investoinnin kiireellisyyden kannalta eli investoinnin tulee olla selkeästi niin kiireellinen, ettei sitä voi siirtää päätettäväksi 31.12.2025 jälkeiseen aikaan. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa on syytä hakea poikkeuslupaa, jos näiden investointien arvo ylittää viisi miljoonaa euroa. Riskin lainvastaisesta toimesta kantaa kunta tai kuntayhtymä.

### 2.2 Poikkeusluvan myöntäminen

STM voi myöntää poikkeusluvan, jos investointi on palvelujen saatavuuden turvaamiseksi välttämätön ja kiireellinen. Vuoden 2018 alusta voimaan tulleen lain muutoksen jälkeen luvan perusteena ei ole enää investoinnin tarpeellisuus alueen palvelurakenteen kannalta.

Rakennushankkeen välttämättömyyttä ja kiireellisyyttä arvioitaessa otetaan huomioon, voitaisiinko palvelut tuottaa lähivuosien aikana jo olemassa olevissa tiloissa. Välttämättömyys ja kiireellisyys voi perustua esimerkiksi niin merkittävään asukasluvun muutokseen, että palveluja ei mitenkään voida tuottaa nykyisissä toimitiloissa. Välttämättömyys voi perustua myös lainsäädännön edellyttämiin muutoksiin palvelujen toteuttamisessa.

Laissa edellytetään, että investoinnin tulee olla välttämätön. Tämä tarkoittaa, ettei investoinnin välttämättömyyttä voida arvioida vain yksittäisen kunnan tai kuntayhtymän näkökulmasta, vaan investoinnin tulee olla välttämätön myös kuntaa laajemman alueen palvelujen toteuttamisen näkökulmasta. Välttämättömyyttä arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös olemassa olevat mahdollisuudet kuntien ja kuntayhtymien väliseen yhteistyöhön palvelujen tuottamisessa.

Investoinnin alueellista välttämättömyyttä on mahdollista osoittaa esimerkiksi siten, että poikkeuslupahakemukseen liitetään alueen muiden kuntien tai kuntien jonkin yhteistoimintaelimen tai aluehallintoviranomaisen lausunnot kyseisestä hankkeesta. Myös STM voi poikkeuslupaa harkitessaan pyytää tarpeellisiksi katsomiaan lausuntoja. Kuntien tai kuntayhtymien yksin tai yhdessä omistamien yhtiöiden tulee liittää hakemukseensa myös omistajakunnan tai kuntayhtymän lausunto rakennusinvestoinnin välttämättömyydestä ja kiireellisyydestä.

**HUOMIOITAVAA!** Lain investointikiellolla ja siihen liittyvällä lupamenettelyllä pyritään estämään tarpeettomia investointeja. Lupamenettelyllä ei ole tarkoitus sitovasti ennakoida sitä, miten tulevassa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä omaisuusjärjestelyistä säännellään, miten tuleva palvelujen järjestämisvastuussa oleva taho päättää kyseisistä investoinneista tai niiden rahoituksesta tai mikä on tulevaisuuden palvelu- ja toimipisteverkko. Siten esimerkiksi riski investoinnin kustannuksista ja investointeihin liittyvistä sitoumuksista jää lain sääntelystä ja sen sisältämästä lupamenettelystä huolimatta edelleen kunnille ja kuntayhtymille. Eli vaikka poikkeuslupa olisi myönteinen, kantaa kunta tai kuntayhtymä riskin siitä, miten tulevassa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säännellään näistä sitoumuksista ja onko kyseisellä toimitilalla palvelujen järjestämisvastuussa olevan tahon näkemyksen mukaan käyttöä tulevaisuudessa.

Mikäli hankkeen sisältö, kustannukset tai rahoitusmalli muuttuvat poikkeusluvan myöntämisen jälkeen, edellyttää se poikkeusluvan saajalta yhteydenottoa sosiaali- ja terveysministeriöön sen arvioimiseksi, tarvitaanko uutta hakemusta rakennusinvestointia koskevan poikkeusluvan saamiseksi. Pääsääntöisesti muutokset edellyttävät uutta hakemusta.

## 3 Sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeus

STM:llä on lain 5 §:n nojalla oikeus salassapitosäännösten estämättä saada investointien poikkeuslupamenettelyssä tarvitsemansa tiedot.

## 4 Lain vastaisten sopimusten sitomattomuus

Lain 6 §:ssä säädetään lain vastaisten sopimusten sitomattomuudesta. Sen mukaan lain vastaisia oikeustoimia koskevat sopimukset ovat mitättömiä. Oikeudellisena lähtökohtana on, että osapuolten oletetaan lähtökohtaisesti tuntevan lain sisällön sen voimassaoloaikana. Lainvastaisen sopimuksen mitättömyydestä johtuvista investointien kustannuksista ja muista mahdollisista investointeihin liittyvistä seuraamuksista vastaavat kunta, kuntayhtymä tai niiden omistama yhtiö, jos ne eivät ole hakeneet poikkeuslupaa tai ovat menetelleet poikkeusluvan vastaisesti.