

HE 61/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta ja sosiaalihuoltolain 2 a §:n kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain eräiden velvoitteiden soveltamisesta. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettuun lakiin perustuvat kuntien yhteistoimintavelvoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi ovat voimassa vuoden 2014 loppuun. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen on tarkoitus siirtää uusille sosiaali- ja terveysalueille sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla, jota koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle syysistuntokaudella 2014. Jotta nykyisiä yhteistoiminta-alueita ei purettaisi en-

nen sosiaali- ja terveysalueiden toiminnan käynnistymistä, ehdotetaan, että kunta- ja palvelurakennemuutukseen perustuvia sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteita jatkettaisiin vuoden 2016 loppuun. Yhteistoiminta-alueiden toiminnan jatkamisella turvattaisiin alueiden palvelujen häiriötön jatkuminen siihen saakka, kunnes säädettävän järjestämislain mukaiset sosiaali- ja terveysalueet aloittavat toimintansa.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että sosiaalihuoltolain 2 a § kumotaan.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
2 ESITYKSEN TAVOITTEET.....	3
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	5
4 ASIAN VALMISTELU.....	5
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	6
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	6
1.1 Laki eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta.....	6
1.2 Laki sosiaalihoitolain 2 a §:n kumoamisesta.....	7
2 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	7
LAKIEHDOTUKSET.....	9
Laki eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta.....	9
Laki sosiaalihoitolain 2 a §:n kumoamisesta.....	10

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettu laki (169/2007, jäljempänä puitelaki) tuli voimaan 23.2.2007 ja se oli voimassa vuoden 2012 loppuun. 4.5.2011 voimaantulleella lailla (384/2011) puitelain sisältämien sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteiden voimaantumista jatkettiin vuoden 2014 loppuun. Puitelakiin lisättiin sosiaali- ja terveydenhuollon eheyttä koskeva säännös, joka velvoittaa kuntia siirtämään perusterveydenhuoltoon kiinteästi liittyvien sosiaalihuollon tehtävien sijasta yhteistoimintalueille kaikki sosiaalihuollon tehtävät viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä. Lisäksi valtioneuvostolle annettiin toimivalta velvoittaa kunta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintalueeseen puitelaisissa tarkoitettua väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi.

Kuntien ja yhteistoimintalueiden on tullut täyttää puitelain vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimus perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaali-toimen tehtävien osalta vuoden 2013 alusta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen keräämien tietojen mukaan huhtikuussa 2014 yhteistoimintalueita oli yhteensä 63 ja niihin kuului 231 kuntaa. Väestöstä noin 41 prosenttia asui yhteistoimintalueilla. Perusterveydenhuollosta ja sosiaalipalveluista vastasi 32 kuntayhtymää, joissa oli yhteensä 146 jäsenkuntaa. Vastuukuntamallin mukaisia yhteistoimintalueita 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 yhteistoimintalueille 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 3 momentin mukaan kunta on voinut hakea valtioneuvostolta oikeutta poiketa sosiaalihuollon tehtävien siirtovel-

voitteen määräajasta siten kuin sosiaalihoitolain (710/1982) 2 a §:ssä säädetään. Sosiaalihoitolain 2 a § on voimassa vuoden 2014 loppuun saakka.

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 31.8.2011 valtioneuvostolle jättämiä selvityksiä siitä, miten ne täyttävät lain yhteistoimintavelvoitteet.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettuun lakiin perustuvat kuntien yhteistoimintavelvoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi ovat nyt siis voimassa puitelain 15 §:n perusteella vuoden 2014 loppuun. Valmisteilla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä säädettävän lain (jäljempänä järjestämislaki) on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2015 ja sen mukaiset sosiaali- ja terveysalueet aloittavat toimintansa viimeistään 1.1.2017. Koska puitelain mukainen velvoite yhteistoimintaan päättyi vuoden 2014 lopussa, kunnilla on mahdollisuus irtisanoa yhteistoimintalueita ja yhteistoimintaa koskevat sopimuksensa vuoden 2015 alusta lähtien, jollei lailla erikseen toisin säädetä.

2 Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on varmistaa perustettujen yhteistoimintalueiden toiminnan jatkuminen siihen saakka, kunnes perustettavat uudet sosiaali- ja terveysalueet aloittavat toimintansa vuoden 2017 alussa.

Jos voimassa olevia puitelain mukaisia yhteistoimintavelvoitteita ei jatkettaisi, voisivat kunnat purkaa yhteistoimintalueet. Tämä tarkoittaisi samalla sitä, että toiminta pitäisi organisoida yhteistyön purkavissa kunnissa uudella tavalla ensin vuoden 2015 alusta lukien ja uudelleen 2017 alusta lukien. Tällöin sellaiset kunnat, jotka eivät kenties moneen vuoteen ole itse vastanneet sosiaali- ja ter-

veydenhuollon järjestämisestä, voisivat joutua hyvin lyhytaikaisesti järjestämisvastuuseen sosiaali- ja terveystalvemuista. 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 yhteistoimintasopimukset hyvin lyhytaikaisena väliaikaisjärjestelyinä.

Edellä olevan perusteella ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden kunta- ja palvelurakennemuistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta. Ehdotetun lain tarkoituksena on varmistaa nykyisten yhteistoiminta-alueiden toiminnan jatkuminen järjestämislain mukaisten sosiaali- ja terveystalvemuisten 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.

Ehdotetussa laissa jatkettaisiin voimassa olevia puitelain velvoitteita siten, että vuoden 2014 loppuun voimassa olevia yhteistoimintavelvoitteita sovellettaisiin vuoden 2016 loppuun. Vastaavasti jatkettaisiin valtioneuvoston toimivallan voimassaoloa. Ehdotuksessa ei kuitenkaan velvoitettaisi kuntia siirtämään yhteistoiminta-alueiden vastuulle sellaisia tehtäviä, joiden järjestämisestä ne vastaavat tällä hetkellä itse. Tämän mukaisesti kunnat voisivat järjestää sosiaalihuollon palvelut edelleen nykyisessä laajuudessa sen estämättä mitä puitelain 5 §:ssä ja 15 §:n 3 momentissa säädetään.

Ehdotetun lain tarkoituksena on lisäksi ehkäistä järjestämislain tarkoittaman uuden palvelurakenteen kannalta alueellisesti epätarkoituksenmukaisia sopimusvelvoitteita. Jos kunta on tehnyt ennen järjestämislain vahvistamista sopimuksen sosiaali- tai terveystalvemuisten palvelujen tuottamisesta yksityisen palvelujen tuottajan kanssa, sopimus siirtyy sosiaali- ja terveystalvemuisten vastuulle. Aiempiin sopimuksiin perustuvat ostopalvelut voisivat vaikuttaa järjestämisvastuussa

olevan uuden sosiaali- ja terveystalvemuisten mahdollisuuksiin suunnitella ja toteuttaa alueensa palvelut.

Puitelain velvoitteet eivät ole estäneet kuntia vaihtamasta yhteistoiminta-alueesta toiseen, jos syntyvä rakenne täyttää kaikkien kuntien osalta puitelain velvoitteet. Ehdotetut säännökset eivät 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.

Sosiaali- ja terveystalvemuisten niin sanottu horisontaalisen integraation vaatimus on edelleen tärkeä ja perusteltu. Nyt ehdotetun muutoksen mukaan kunnan ei kuitenkaan tarvitsisi siirtää yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi sellaisia tehtäviä, jotka se on hoitanut itse ehdotetun lain voimaan tullessa. Tarkoituksena on välttää tarpeettomia hallinnollisia väliaikaisratkaisuja tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveystalvemuisten integraatio tulee toteutumaan uusissa rakenteissa vuoden 2017 alusta.

Puitelain 15 §:n 3 momentin mukaan kunta on voinut hakea valtioneuvostolta oikeutta poiketa sosiaalihuollon tehtävien siirtovelvoitteen määräajasta siten kuin sosiaalihuoltolain (710/1982) 2 a §:ssä säädetään. Lailla sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta (385/2011) lisätty 2 a § on voimassa vuoden 2014 loppuun. Kuntien on tullut hakea poikkeamisoikeutta viimeistään vuoden 2013 loppuun mennessä ja valtioneuvoston tulee tehdä päätös asiasta viimeistään 30.6.2014. Valtioneuvostoon on saapunut määräaikaan mennessä kahden kunnan hakemukset sosiaalipalvelujen siirtovelvoitteesta poikkeamisesta. Koska tässä lakiehdotuksessa ei velvoitettaisi kuntia siirtämään yhteistoiminta-alueiden hoidettavaksi sellaisia tehtäviä, joiden järjestämisestä ne vastaavat lain voimaan tullessa itse, menettäisi sosiaalihuoltolain 2 a § merkityksensä. Ehdotuksen mukaisesti kunnat voisivat järjestää sosiaalihuollon palvelut siis edelleen nykyisessä laajuudessa. Lainsäädännön selkeyden vuoksi sosiaalihuoltolain 2 a §:n säännös on perusteltua kumota.

3 Esityksen vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että kunta- ja palvelurakennemuutostukseen perustuvia sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteita jatkettaisiin vuoden 2016 loppuun. Vastaavasti ehdotetaan jatkettavaksi valtioneuvoston toimivallan voimassaoloa. Lakiehdotuksessa ei velvoitettaisi kuntia kuitenkaan siirtämään yhteistoiminta-alueille sellaisia sosiaalihuollon tehtäviä, joiden järjestämisestä kunnat vastaavat lain voimaan tullessa itse. Puitelain muutoksella (384/2011) kunnat velvoitettiin siirtämään kaikki sosiaalihuollon tehtävät yhteistoiminta-alueiden hoidettavaksi viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä. Tästä velvoitteesta kunnat siis vapautettaisiin. Lisäksi esityksessä ehdotetaan vuoden 2014 loppuun voimassa olevan sosiaalihuoltolain (710/1982) 2 a §:n kumoamista lainsäädännön selkeyden takia.

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 järjestämislain mukaiset sosiaali- ja terveystoimet aloittavat toimintansa vuonna 2017.

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 terveystoimien järjestämisvastuu on siirtynyt sosiaali- ja terveystoimien alueille. Esityksen vaikutukset kytkeytyvät siten laa-

jempaan sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota koskevaan kokonaisuudistukseen, jonka vaikutuksia on vielä vaikea arvioida.

Esityksellä pyritään varmistamaan hallinnollisten rakenteiden säilyminen suuremmassa kokonaisuudessa sekä estämään puitelain sekä järjestämislain kannalta epätarkoituksenmukaiset palvelurakenteet. Koska sosiaalipalvelujen osalta kuntia ei velvoitettaisi siirtämään yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi vuoden 2015 alusta sellaisia tehtäviä, joita se itse hoitaa lain tullessa voimaan, nykytilanteeseen ei tältä osin tulisi muutoksia.

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). Vaikutusarviointit on otettu huomioon puitelakia ja sen muutossäädöksiä säädettäessä.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Esityksestä on neuvoteltu Suomen Kuntaliiton kanssa. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto kunnilta, yhteistoiminta-alueilta sekä eräiltä muilta tahoilta. Lausuntoja annettiin yhteensä 285.

Lausunnonantajista 88 prosenttia piti puitelain velvoitteiden soveltamisen jatkamista hyväksyttävänä. Puitelain velvoitteiden jatkamista pidettiin useissa lausunnoissa perusteltuna ja lain velvoitteiden jatkamisen katsottiin estävän tilapäisratkaisujen syntymistä. Lausunnoissa pidettiin hyvänä sitä, ettei olemassa olevia yhteistoiminta-alueita pureta. Lausujista 85 prosenttia piti hyväksyttävänä myös ehdotusta siitä, että yhteistoiminta-alueelle ei tarvitse siirtää niitä sosiaalihuollon tehtäviä, joita kunta hoitaa vuoden 2014 lopussa. Linjausta kannattavat pitivät tarkoituksenmukaisena sitä, ettei kuntia velvoiteta uusiin yhteistoimintamuotoihin ennen järjestämislain mukaisten sosiaali- ja terveystoimien toiminnan alkamista.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta

1 §. Yhteistoimintavelvoitteen jatkaminen. Pykälässä säädettäisiin puitelain mukaisten sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteiden jatkamisesta. Säännöksen perusteella kunnilla olisi velvoite jatkaa puitelain 5, 5 a ja 5 b §:n nojalla määrättyjä yhteistoimintavelvoitteita vuoden 2016 loppuun saakka. Säännös ei estäisi kuntia vaihtamasta yhteistoiminta-alueesta toiseen, jos syntyvä rakenne täyttäisi kaikkien kuntien osalta puitelain velvoitteet.

Puitelain 5 §:n 3 momentin perusteella perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta vastaavalla yhteistoiminta-alueella on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Lasten päivähoitoon, kotihoidon tukeen ja yksityisen hoidon tukeen liittyviä tehtäviä ei kuitenkaan ole tarvinnut antaa yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi. Pykälän 6 momentissa on todettu eräitä poikkeamisperusteita edellä mainittuun väestöpohjavaatimukseen. Pykälän 7 momentin mukaan kunnan tai yhteistoiminta-alueen on tullut täyttää lain väestöpohjavelvoitteet vuoden 2013 alusta lukien. Puitelain 15 §:n 3 momentin siirtymäsäännöksen mukaan sosiaalihuollon tehtävissä väestöpohjavelvoitteen on täyttyvä vuoden 2015 alusta lukien.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, ettei kunnan kuitenkaan tarvitse siirtää yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi sellaisia tehtäviä, jotka se on hoitanut tämän lain voimaan tullessa. Kuntia ei velvoitettaisi uusiin yhteistoimintamuotoihin ennen järjestämislain voimaolon alkamista. Sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio tulee toteutumaan uusissa rakenteissa vuoden 2017 alusta, joten tehtävien siirtäminen yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi olisi väliaikaisratkaisu ja sellaisena tarpeeton sekä kunnille ylimääräisiä kustannuksia aiheuttava.

Puitelain 5 a §:ssä on säännökset valtioneuvoston toimivallasta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan. Sen perusteella valtioneuvosto on voinut päättää yhteistoiminta-alueeseen kuuluvista kunnista sekä alueen oikeudellisesta muodosta ja eräistä hallintoon ja toimintaan liittyvistä yhteistoiminnan ehdoista ja toteutuksesta. Valtioneuvosto on voinut käyttää säännöksen mukaista toimivaltaa vain, jos 5 §:n 3 momentin mukaiset väestöpohjavaatimukset ja niiden mukaiset yhteistoimintavelvoitteet eivät toteudu kuntien vapaaehtoisten päätösten perusteella.

Puitelain 5 b §:ssä säädetään menettelyta-voista velvoitettaessa kunnat 5 §:n 3 momentin mukaiseen yhteistoimintaan. Säännöksen perusteella valtioneuvostolla oli mahdollisuus käynnistää menettely kuntien velvoittamiseksi yhteistoimintaan siinä tapauksessa, että kunta tai kunnat eivät olleet tehneet vuoden 2011 elokuun loppuun mennessä sitovaa päätöstä puitelain mukaisten yhteistoimintavelvoitteiden toteuttamisesta.

Puitelain 15 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvosto voi vuoden 2014 loppuun mennessä päättää muuttaa määräämäänsä yhteistoimintavelvoitetta sekä velvoittaa kunta yhteistoimintaan siten kuin 5, 5 a ja 5 b §:ssä säädetään. Valtioneuvostolla on oikeus velvoittaa kunta yhteistoimintaan, jos kunta poikkeaa yhteistoiminnan järjestämisessä aiemmin ilmoittamastaan, eikä näin täytä lain yhteistoimintavelvoitetta.

Pykälän 2 momentin perusteella jatketaan myös puitelain 15 §:n 2 momenteissa säädettyä valtioneuvoston toimivaltaa vuoden 2016 loppuun.

Joissakin esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoista velvoitteiden jatkamista vastustettiin muun muassa siksi, että kaikki puitelain nojalla muodostetut yhteistoiminta-alueet eivät välttämättä ole hyvin toimivia. Huonosti toimivia yhteistoiminta-alueita haluttaisiinkin purkaa. Jos yhteistoimintasopimuksia irtisanottaisiin ja laissa säädetyistä yhteistoimintavelvoitteista huolimatta velvoitteet jäisivät täyttämättä, tulee valtioneuvostolla olla toimivalta velvoittaa kunta jatka-

maan puitelaisissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista.

2 §. *Voimaantulo.* Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta. Laki olisi määräaikainen ja sen voimassaolo lakkaisi 31 päivänä joulukuuta 2016. Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman, jotta kunnat osaisivat ajoissa varautua yhteistoimintavelvoitteiden jatkumiseen vuoden 2016 loppuun. Lain voimassaolo lakkaisi vuoden 2017 alusta, jolloin uudet sosiaali- ja terveystalot aloittavat toimintansa.

1.2 Laki sosiaalihuoltolain 2 a §:n kumoamisesta

1 §. Pykälässä ehdotetaan kumottavaksi sosiaalihuoltolain (710/1982) 2 a §, sellaisena kun se on laissa (385/2011). Sosiaalihuoltolain 2 a §:ssä säädetään valtioneuvolle toimivalta myöntää kunnalle oikeus poiketa puitelain 15 §:n 3 momentin mukaisesta sosiaalihuollon tehtävien siirron määräajasta sekä poikkeusta koskevasta menettelystä. Lailla sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta (385/2011) lisätty 2 a § on voimassa vuoden 2014 loppuun.

Puitelain mukaan kunnan on siirrettävä sosiaalihuollon tehtävät yhteistoiminta-alueelle viimeistään vuoden 2015 alusta lukien. Kuntien on tullut hakea poikkeamisoikeutta tästä määräajasta viimeistään vuoden 2013 loppuun mennessä ja valtioneuvoston tulee tehdä päätös asiasta viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2014. Hakemusten tekemiselle asetettu määräaika on siis jo päättynyt. Valtioneuvostoon on saapunut määräaikaan mennessä kahden kunnan, Laukaan ja Uraisen hakemukset sosiaalipalvelujen siirtovelvoitteesta poikkeamisesta.

Koska ehdotuksessa laiksi eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta ei velvoitettaisi kuntia siirtämään yhteistoiminta-alueiden hoidettavaksi sellaisia tehtäviä, joiden järjestämisestä ne vastaavat lain voimaan tullessa itse, sosiaalihuoltolain 2 a § menettäisi merkityksensä. Kunnilla ei olisi tarvetta saada poikkeamisoikeutta puitelain siirtoaikataulusta, koska ne voisivat järjestää sosiaalihuollon palvelut edelleen nykyisessä

laajuudessa vuoden 2016 loppuun saakka. Lainsäädännön selkeyden takia säännös ehdotetaan tässä yhteydessä kumottavaksi.

2 §. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta ja sosiaalihuoltolain (710/1982) perusteella tehtyjen hakemusten raukeamisesta. Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian. Valtioneuvoston tulee tehdä päätös lisäajasta viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2014. Valtioneuvoston ei tarvitsisi tehdä tarpeetonta päätöstä poikkeamisoikeudesta, jos laki tulisi voimaan ennen edellä mainittua päivämäärää. Valtioneuvostolle tehtyjen hakemusten käsittely raukeaisi lain tullessa voimaan.

2 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on puitelakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 37/2006) todennut, että kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan. Puitelalla 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 palvelurakennemuutokseen perustuvia sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteita sovellettaisiin vuoden 2016 loppuun saakka. Tältä osin kysymys on puitelaisissa kunnille jo säädetyn oikeudellisen velvoitteen jatkamisesta siihen saakka, kunnes uudet sosiaali- ja terveystalot aloittavat toimintansa vuoden 2017 alusta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan kumottavaksi sosiaalihuoltolain (710/1982) 2 a § lainsäädännön selkeyden takia. Esityksessä ei ole kyse uusista yhteistoimintavelvoitteista tai yhteistoimintavelvoitteiden laajentamisesta. Esityksellä ei myöskään laajennettaisi valtioneuvostolle vuoden 2012 loppuun asti 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 estäisi sosiaali- ja terveystalouteen tähtäävien entistä suurempien kokonaisuuksien muodostamista jo ennen vuotta 2017. Tätä kehitystä voidaan pitää toivottavanakin. Edellytyksenä tälle on kuitenkin puitelain velvoitteiden osalta, että kaikki yhteistoiminta-alueeseen kuuluvat kunnat kuuluisivat edelleen joko puitelain velvoitteiden mukaiseen yhteistoiminta-alueeseen taikka järjestämislain mukaiseen sosiaali- ja terveystalouteen. Kunnilla olisi myös mahdollisuus, muttei velvollisuutta siirtää sosiaalihuollon tehtävät yhteistoiminta-alueelle. Esitystä ei voida tältä osin

pitää ongelmallisena perustuslain näkökulmasta.

Puitelain tarkoituksena oli luoda edellytykset kunta- ja palvelurakennemuutokselle. Kunnille puitelaisissa säädetyillä yhteistoimintavelvoitteilla, jotka ovat voimassa vuoden 2014 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.

Edellä esitetyn perusteella hallitus katsoo, että esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

*Lakiehdotukset***1.****Laki****eräiden kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

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 tarkoitettua 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*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa vuoden 2016 loppuun.

2.

Laki**sosiaalihuoltolain 2 a §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
Tällä lailla kumotaan sosiaalihuoltolain (710/1982) 2 a §, sellaisena kun se on laissa 385/2011.

2 §
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu- ta 20 . Sosiaalihuoltolain 2 a §:n perusteella tehdyn hakemuksen käsittely raukeaa lain voimaan tullessa.

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 2014

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Sosiaali- ja terveysministeri *Paula Risikko*