

MUISTIO

1. ASIAN TAUSTA

Savonlinnan kaupunki on pyytänyt 1.1.2022 Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy:ltä oikeudellista asiantuntijalausuntoa koskien Itä-Savon sairaanhoitopiiri ky Sosterin hallituksen 25.1.2022 tekemää päätöstä. Päätöksessä esitetään Sosterin omistaman sairaala-alueen tontin myymistä Savonlinnan kaupungille, sekä tontin edelleenvuokraamista Sosterin kautta Etelä-Savon hyvinvointialueelle.

Savonlinnan kaupunki on pyytänyt asianajotoimistolta lausuntoa seuraavista kysymyksistä:

- 1) Onko järjestely laillinen huomioon ottaen etenkin sote-uudistukseen liittyvän lainsäädännön?
- 2) Mikä on STM:n kanta järjestelyyn?

2. SOTE-LAINSÄÄDÄNNÖN VAIKUTUS JÄRJESTELYYN

Järjestelyn osalta tarkasteltavaksi tuleva lainsäädäntö keskeinen lainsäädäntö on seuraava:

- Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta (voimaantulolaki, 616/2021)
- Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (rajoituslaki, 548/2016)

2.1 Voimaantulolaki

Voimaantulolain 23 §:n mukaan kuntayhtymän omistamat sote-kiinteistöt siirtyvät hyvinvointialueelle 1.1.2023. Laissa ei aseteta kuitenkaan erityisiä rajoitteita sille, miten ja missä laajuudessa kunta voi myydä omistamiaan sote-toimitilojaan ennen siirron tapahtumista.

Lain 29 §:n lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalveluiden ostosopimusten irtisanomis- ja mitätöimisperusteet eivät koske ehdotettua järjestelyä millään osin, koska järjestelyssä on kyse kunnan ja kuntayhtymän välisistä sopimuksista eikä lainkohdan tarkoittamasta yksityisen palveluntuottajan ostosopimuksesta tai siihen liittyvästä vuokrasopimuksesta.

Järjestelyä koskevan päätöksenteon kannalta on kuitenkin olennaista huomioida voimaantulolain säännös kuntayhtymän viranomaisen toimivallan rajoittumisesta laissa tarkoitetun sopimusselvityksen (21 §) antamisen jälkeen. Lain 39 §:n mukaan kuntayhtymän viranomainen ei voi sopimusselvityksen antamisen jälkeen päättää asioista, joilla olisi merkittäviä hyvinvointialuetta sitovia vaikutuksia, paitsi jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä tai jos hyvinvointialue antaa päätökselle suostumuksensa.

Lain esitöissä (HE 241/2020 vp) on täsmennetty sitä, mitä laissa tarkoitetaan ”merkittävällä” päätöksellä. Esitöiden luonnepöytäkirjan mukaan lain tarkoittama merkittävä päätös on etenkin sellainen

päätös, jolla on pitkäaikaisia, laajakantoisia ja taloudelliselta merkitykseltään suuria seuraamuksia hyvinvointialueen toiminnalle (s. 912). Päätös ehdotetusta omaisuusjärjestely voidaan katsoa tällaiseksi päätökseksi ottaen huomioon sairaala-alueen arvon ja käytännön merkityksen Sosterin alueen terveydenhuoltopalveluiden järjestämiselle.

Selvitys siirtyvistä sopimuksista on lain 21.1 §:n mukaan annettava hyvinvointialueelle viimeistään 28.2.2022. Siten tämä päivämäärä tai mahdollinen aiempi sopimusselvityksen luovutuspäivä muodostavat siten takarajan mahdollisuudelle tehdä lopullinen päätös ehdotetusta järjestelystä ilman hyvinvointialueen suostumusta. Päätökselle ei ole oletettavasti lain tarkoittamaa kiireellisyysperustetta, joten siihen ei voitane vedota.

Hyvinvointialueella on kuntalain mukainen muutoksenhakuoikeus voimaantulon 39 §:n vastaiseen päätökseen, joka on tehty ilman sen suostumusta (39.2 §).

2.2 Rajoituslaki

Lakia kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (rajoituslaki, 548/2016) ei sovelleta esitettyyn järjestelyyn siltä osin kun on kyse **kiinteistön myynnistä**. STM:n 1.1.2020 antamien [rajoituslain soveltamisohjeiden](#) mukaan lakia ei sovelleta kiinteistöjen myynteihin silloinkaan, kun kyse on kuntayhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan kiinteistön myynnistä (s. 1).

On kuitenkin huomioitava, että lakia sovelletaan järjestelyyn siltä osin kun kyseessä on kiinteistön vuokraus sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa varten. Tällöin lain vaatimusten täyttämiseksi vuokrasopimukseen tulee sisällyttää hyvinvointialueelle oikeus irtisanoa sopimus vuoden 2024 tai 2025 aikana päättymään kahdentoista kuukauden kuluttua irtisanomisesta ilman, että irtisanomisesta syntyy korvausvelvollisuutta (rajoituslaki 3.1 §). Muuten on uhkana, että koko sopimus voidaan todeta mitättömäksi (rajoituslaki 6 §).

3. SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUMAT JÄRJESTELYISTÄ

STM:n , VM:n ja SM:n ohjaukirjeessä 17.12.2021 (VN/8869/2019-STM-129) on suositeltu kuntia ja kuntayhtymiä välttämään tietyn tyyppisiä sote-toimintoihin liittyviä omaisuusjärjestelyjä, joilla siirretään kuntien ja kuntayhtymien pääomaa kunnille pois hyvinvointialueen käytöstä. Erityisenä esimerkkinä tämännäköisestä järjestelystä kirjeessä mainitaan sellaiset sopimukset, joilla kuntayhtymän kiinteistöomaisuutta myydään ensiksi ulkopuoliselle ja sen jälkeen takaisinvuokrataan kuntayhtymälle. Tämän esimerkin valossa voitaneen katsoa, että ohjaukirjeessä esitetyt suositukset koskevat siten myös ehdotettua Sosterin ja Savonlinnan kunnan välistä omaisuusjärjestelyä.

Ohjaukirjeessä ministeriöt suosittelevat välttämään edellä mainitun kaltaista toimintaa, koska ministeriöiden käsityksen mukaan tällaiset toimet voivat vääristää aloittavien hyvinvointialueiden rahoitusperustaa sekä heikentää hyvinvointialueiden mahdollisuuksia suoriutua järjestämistehtävistään.

On kuitenkin huomioitava, että ohjauskirjeellä ei ole lakisäateistä asemaa, vaan se on oikeudelliselta luonteeltaan **puhdas suositus**, jota kunnat ja kuntayhtymät voivat oman harkintansa mukaan noudattaa. Toteutettavan järjestelyn ohjauskirjeen vastaisuus ei siten tee järjestelystä oikeudellisesti mitätöntä.

4. YHTEENVETO

Sosterin esittämälle omaisuusjärjestelylle ei ole varsinaista sote- tai muusta lainsäädännöstä johtuvaa ehdotonta estettä. Järjestelylle on kuitenkin kaksi keskeistä reunaehto, jotka täytyy ottaa huomioon, mikäli järjestely toteutetaan.

- a) Järjestelyä toteutettaessa on olennaista huomioida ensinnäkin voimaantulon 39 §, jonka nojalla kuntayhtymän viranomaisen ei saa sopimusselvityksen antamisen jälkeen tehdä hyvinvointialueen kannalta merkittävää ja laajakantoista päätöstä ilman hyvinvointialueen suostumusta. **Päätöstä asiassa ei voida siten tehdä ilman hyvinvointialueen suostumusta sopimusselvityksen luovutuspäivän jälkeen.** Lainvastaisesti ilman hyvinvointialueen suostumusta tehty päätös järjestelystä voidaan todeta tuomioistuimessa hyvinvointialueen muutoksenhaun johdosta mitättömäksi.
- b) Järjestelyyn kuuluvia vuokrasopimuksia laadittaessa on huomioitava lisäksi rajoituslain asettama vaatimus hyvinvointialueen sopimuksen irtisanomisoikeus ehdolle. **Kaupunki ei siten voi käytännössä tehdä esitettyä 20-30 vuoden sitovaa vuokrasopimusta, koska vuokralaiselle tulee antaa rajoituslain mukainen oikeus irtisanoa sopimus vuosien 2024-2025 aikana ilman korvausvelvoitetta.** Ilman irtisanomisehtoa tehty sopimus voidaan todeta mitättömäksi.

Edellä mainitusta seuraa aikataulullinen paine ja rajoituslain perusteella ongelma siitä, ettei sitovaa määräaikaista sopimusta voida käytännössä tehdä pitkäksi aikaa.

Lisäksi STM suhtautunee järjestelyyn kielteisesti sen aiemmassa ohjauskirjeessä esittämän linjauksen perusteella. Ohjauskirje ei ole kuitenkaan oikeudellisesti sitova viranomaispäätös tai säädös vaan suositus, joten se ei oikeudellisesti rajoita tai estä järjestelyn toteutumista tai mitätöi sitä.