

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 210/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Erkki Papunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- valmiusjohtaja Pekka Tulokas, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Salla Paavilainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2025.

Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin tarpeellisena, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2025 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia muun muassa niin, että lakiin lisätään säännökset häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnasta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueella (50 a §) ja sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteiden ja poikkeusolojen kansallisesta johtamisesta (50 b §). Ehdotuksella pyritään tämentämään lainsäädäntöä niin, että häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa laki antaa riittävät toimintavaltuudet yli hyvinvointialueiden tapahtuvan johtamisen ja päätöksenteon mahdollistamiseksi. Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla sosiaali- ja terveydenhuollossa voidaan esityksen mukaan muun muassa paremmin valmistautua kansallisen riskiarvion mukaisiin uhkakuihin.

(2) Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen myös poikkeuksellisissa oloissa kytkeytyy ennen muuta perustuslain 19 §:ssä riittävästä sosiaali- ja terveyspalveluista säädettyyn ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle osoitettuun velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ehdotetulle sääntelylle on selvästi hyväksyttävä peruste.

(3) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 121 §:n 4 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Kyseistä perustuslain säännöstä on erityisesti arvioitu hyvinvointialueiden perustamista koskevan lainsäädännön yhteydessä (PeVL 17/2021 vp, lisäksi aiemmin PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslaissa säänneltyjen erilaisten itsehallinnon muotojen yhteinen piirre on kansanvaltaisuus (PeVL 17/2021 vp, kappale 26, PeVL 26/2017 vp, s. 24). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa (PeVL 17/2021 vp, kappale 26). Perustuslakivaliokunnan mukaan valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi (PeVL 17/2021 vp, kappale 27). Siltä osin kuin nyt arvioitava ehdotus koskee Helsingin kaupunkia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäjänä sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 121 §:n 1 momentissa turvatu kunnallisen itsehallinnon kannalta.

(4) Sosiaali- ja terveysministeriö päättää lakiin ehdotetun 50 b §:n 1 momentin mukaan normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa muun muassa hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan johtamisesta ja toiminnan muuttamisesta sekä voimavarojen kohdentamisesta hyvinvointialueiden tai yhteistyöalueiden välillä, jos päättäminen on tarpeen voimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön vuoksi, palvelujen järjestämisen turvaamiseksi taikka toiminnan yhteensovittamiseksi.

(5) Ehdotetun säännöksen sanamuodon perustella sosiaali- ja terveysministeriöllä on toimivalta ottaa hyvinvointialueen toiminnan johtamista ja sen muuttamista koskeva päätösvalta itselleen. Ministeriö voi päätöksellään myös siirtää itselleen voimavarojen kohdentamistoimivallan. Ministeriön tekemät päätökset saavat lisäksi 50 b §:n 2 momentin mukaan etusijan suhteessa hyvinvointialueen päätöksiin.

(6) Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan johtaminen ja tämän toiminnan järjestämistä koskeva päätösvalta ovat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hyvinvointi-

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2025 vp

alueen itsehallinnon kannalta keskeisiä elementtejä. Toiminnan johtamisesta päättämällä tarkoitetaan lakiehdotuksen perustelujen (s. 43) mukaan ensisijaisesti sitä, että ministeriö päättäisi, mikä hyvinvointialue vastaisi häiriötilanteen yleisjohtamisesta. Toiminnan muuttaminen puolestaan voi perustelujen mukaan (s. 43) tarkoittaa esimerkiksi hyvinvointialueen jonkin toiminnon alasajoa, laajentamista tai toiminnan fyysistä siirtämistä hoidettavaksi toiseen paikkaan.

(7) Sosiaali- ja terveysministeriön oikeus päättää toiminnan johtamisesta ja muuttamisesta sekä voimavarojen kohdentamisesta hyvinvointialueiden ja yhteistyöalueiden välillä kaventaa hyvinvointialueiden oikeutta päättää omista asioistaan ja merkitsee puuttumista alueiden perustuslaisissa suojattuun itsehallintoon. Tämän puuttumisvallan rajat jäävät nyt ehdotetussa sääntelyssä osin hyvinkin avoimiksi. Tämä on merkityksellistä myös siltä kannalta, että tietty lakisääteisyys on perustuslakivaliokunnan mukaan itsehallinnon yksi tae (PeVL 17/2021 vp, kappale 34, PeVL 14/2024 vp, kappale 14) ja että valiokunta on pitänyt asianmukaisena, että valtion ohjausta tarkoittavien tehtävien perusteista säädetään lailla (PeVL 14/2024 vp, kappale 14). Valiokunta on toisaalta arvioidessaan sääntelyä alueellisen itsehallinnon kannalta pitänyt merkityksellisenä valtion ohjauksen tarkoitusta turvata sosiaalisia perusoikeuksia yhdenvertaisesti (PeVL 14/2024 vp, kappale 15, ks. myös PeVL 17/2021 vp, kappale 27).

(8) Ehdotettu 50 b § on sovellettavissa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Poikkeusoloilla ehdotuksessa tarkoitetaan ilmeisesti valmiuslain mukaisia poikkeusoloja. Ilmaisuihin "normaaliolojen häiriötilanteet" jää puolestaan säännösehdoituksen ja sen perustelujen valossa täysin avoimeksi. Ehdotuksen perusteluissa (s. 18, 30) lähinnä viitataan joihinkin esimerkkeihin tällaisista tilanteista. Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, etteivät esityksessä mainitut esimerkit (kuten energia-, elintarvike- ja lääketuotannon sekä vedenjakelun häiriöt) lievissä muodoissaan muodosta perustetta soveltaa ehdotettua 50 b §:ää. Sääntelyä on välttämätöntä muuttaa niin, että siitä käy ilmi huomattavasti nyt ehdotettua täsmällisemmin, millaisissa varsin vakavissa olosuhteissa säännöstä voidaan soveltaa. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Täsmäntämisestä voidaan huolehtia esimerkiksi lakiin otettavalla avoimella esimerkkiluettelolla säännöksen soveltamistilanteista.

(9) Myös ministeriön toimivallan asiallinen sisältö ("päättää... toiminnan johtamisesta ja toiminnan muuttamisesta sekä voimavarojen kohdentamisesta") jää laissa perustuslain 121 §:n kannalta ongelmallisen laajaksi ja tulkinnanvaraiseksi. Säännöstä tulisi täsmäntää merkittävästi ja kohdentaa se häiriötilanteiden välttämättä edellyttämiin toimenpiteisiin.

(10) Ehdotetusta 50 b §:stä puuttuvat muun muassa lainkohdan perusteluissa mainitut rajoitukset päätösvalle. Hallituksen esityksen (s. 43) mukaan toiminnan muuttaminen on mahdollista vain kulloinkin voimassa olevan tehtäväkohtaisen lainsäädännön puitteissa, eikä ehdotettava sääntely sellaisenaan mahdollista poikkeamista tehtäväkohtaisen lainsäädännön vaatimuksista. Perustuslakivaliokunnan mielestä 50 b §:ää tulee vähintään muuttaa niin, että sanotut rajoitukset käyvät ilmi myös säännöksestä. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2025 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 50b §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 27.3.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps (osittain)
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala