Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 20.3.2025 KELLO 10.00
HE 210/2024 vp laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Esitys on perustuslakivaliokunnassa lausuntoasiana. Valiokunnan tehtävänä on siten lausua lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin (PL 74 §). Mietintövaliokuntana asiassa toimii sosiaali- ja terveysvaliokunta, jolle siten kuuluu mietintövaliokunnan tavanomainen tehtävä valmistella lakiehdotus yksityiskohtia myöten täysistunnon käsittelyyn. Lakiehdotuksne yksityiskohtien tarkastleun kuuluminen tällä tavoin erityisesti mietintövaliokunnalle ei tietysti mitenkään vaikuta siihen, että lain perustuslainmukaisuuden tarkastelu saattaa edellyttää lakitekstin yksityiskohtien punnintaa.

- - - - - - -

Esityksen perusteluissa todetaan tavoitteet -jakson aluksi mm.(s. 24-25):

> :”Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä kehitetään niin, että myös normaaliolojen häiriötilanteissa viranomaisilla on riittävästi keinoja tarvittaessa sitovasti ohjata ja johtaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä mukauttaa toimintaa riittävien palvelujen ja toimeentulon turvaamiseksi. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon valmiutta ja varautumista kehitetään vastaamaan kansainvälisiin, kansallisiin ja alueellisiin riskeihin normaali- ja poikkeusoloissa.....”

Hieman myöhempänä todetaan keskeiset ehdotukset – jakson aluksi mm.(s,25):

> ”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sote-järjestämislakia siltä osin, kun se koskee valmiutta, varautumista sekä yllättävien ja poikkeuksellisten häiriötilanteiden hoitamista normaali- ja poikkeusoloissa.
> Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yhteistyörakenteista sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisen valmiussuunnittelun luomiseksi ja yhteensovittamiseksi sekä häiriötilanteiden hoitamiseksi normaalioloissa ja poikkeusoloissa.. Alueellisesti. hyvinvointialueet sopisivat näistä sosiaali- ja

> terveydenhuolloin yhteistyöalueittain sote-järjestämislain 36 §:ssä tarkoitetussa hyvivointialueiden yhteistyösopimuksessa.....”

Esityksen perustelut on laadittu huolellisesti ja myös eri suuntiin viittaavia näkökohtia esiin tuoden. Perusteluihin sisältyy suppeahko, suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso (n.5 s.). Jaksossa tarkastellaan mm. kansainvälisten velvoitteiden ja hyvinvointialueiden itsehallinnon mahdollista merkitystä asiassa. Esitetyt näkökohdat eivät mielestäni anna tässä aihetta mihinkään merkittäviin huomautuksiin. Jakson lopussa hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, mutta pitää kuitenkin tarpeellisena, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto, koska esityksesä osin on ”kyse uuden tyyppisestä sääntelystä suhteessa hyvinvointialueiden itsehallintoon.”

- - - - - - -

Esitetty lakiehdotus ei mielestäni johda ristiriitaan Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kanssa. Ehdotuksessa on nähdäkseni vain kaksi kohtaa, jotka antavat tässä vielä aihetta erilliseen tarkasteluun. Kummassakin tapauksessa on kysymys perustuslaista ja hyvinvointialueiden itsehallinnosta - ensimmäisessä on kysymys menettelystä, joka esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan (s. 53) on tulkittavissa hyvinvointialueiden pakolliseksi yhteistoiminnaksi, toisessa on kysymys ministeriölle tietyissä tilanteissa osoitettavasta toimivallasta.

Edellä ensimmäisenä mainittujen tilanteiden ja järjestelyjen kuvaamisessa voidaan lainata joitakin kohtia esityksen säätämisjärjestysperusteluista (s. 53)

> ”Esityksessä ehdotetaan, että kunkin yhteistyöalueen hyvinvointialueet sopisivat sotejärjestämislain 36 §:ssä tarkoitetussa hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksessa valmiuteen ja varautumiseen liittyvistä asioista. Sopimuksessa sovittaisiin esimerkiksi toimintakäytännöistä, kuten yhteisistä valmiuden säätelyn tasoissa ja hälytysjärjestelyissä sekä esimerkiksi häiriötilanteen hoitamiseen liittyvistä järjestelyistä, kuten periaatteista voimavarojen kohdentamiselle hyvinvointialueiden välillä.....
> Edellä kuvattujen ehdotusten taustalla olisivat siis yksittäisillä hyvinvointialueilla tehdyt ratkaisut, jotka on tehty itsehallinnon puitteissa. Hyvinvointialueen näkökulmasta ehdotuksia voidaan erityisesti voimavarojen kohdentamiseen ja toiminnan johtamiseen liittyvän toimivallan osalta pitää verraten merkittävänä hyvinvointialueen itsehallinnon näkökulmasta, koska ehdotettu menettely säädösperusteisesta sopimisesta on tulkittavissa hyvinvointialueiden pakolliseksi yhteistoiminnaksi. Ehdotuksen lähtökohtana

> on kuitenkin otettu huomioon hyvinvointialueiden kansanvaltainen ohjaus siten, että toimivallan käyttö perustuu yhteistyösopimukseen ja osaltaan hallintosääntöihin, jotka hyväksytään yhteistyöalueen jokaisen hyvinvointialueen aluevaltuustossa.....
> Ehdotettavalla sääntelyllä vahvistettaisiin samaan yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden toiminnan yhdenmukaisuutta sekä mahdollisuuksia tukeutua alueen toisten hyvinvointialueiden tukeen omien voimavarojen osoittautuessa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa riittämättömiksi.....”

Säätämisjärjestysperustelujen seuraavalla sivulla (s.54) viitataan ja nojataan siihen, että kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu olevan samanlaista (tarkoittaako: yhtä vahvaa?) kuin kuntien asukkaiden itsehallinto. Tämä on tietysti merkittävä näkökohta arvioitaessa edellä tarkoitetun ”hyvinvointialueiden pakollisen yhteistoiminnan” valtiosäännönmukaisuutta. Minusta painavin näkökohta arvioitaessa ehdotettujen järjestelyjen hyväksyttävyyttä valtiosäännön kannalta ei kuitenkaan ole käsitys hyvinvointialueiden itsehallinnon sisällöstä, vaan painavin näkökohta ja peruste on suunnilleen ehdotetun kaltaisten järjestelyjen merkitys yleisen edun kannalta aiheellisena ellei jopa välttämättömänä varautumisena tietynlaisiin, asianmukaista toimintavalmiutta edellyttäviin tilanteisiin.

En pidä nyt ehdotettuja em. järjestelyjä olemassa olevien itsehallintojärjestelyjen kannalta ongelmallisina,. Tämä merkitsee myös sitä, että en pidä säätämisjärjestysperusteluissa (s. 52 alhaalla) viitattua vaikutusta Helsingin kaupungin päätöksentekoon, siis kunnallisen itsehallinnon puitteissa tapahtuvaan päätöksentekoon, tässä valtiosäännön kannalta ongelmallisena.

Edellä on toisena vielä tarkastelua ansaitsevana järjestelynä mainittu ministeriölle tietyissä tilanteissa osoitettu päätösvalta, Tämän järjestelyn sisältöä ja merkitystä on esityksen sääämisjärjestysperusteluissa kuvatttu mm. seuraavasti (s. 53 54):

> .”Sosiaali- ja terveysministeriö voisi ehdotuksen mukaan tehdä normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa päätöksiä hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan johtamisesta ja toiminnan muuttamisesta sekä voimavarojen kohdentamisesta hyvinvointialueiden tai yhteistyöalueiden välillä, mikäli päättäminen on tarpeen voimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön vuoksi, palvelujen järjestämisen turvaamiseksi taikka toiminnan yhteensovittamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön toimivalta laajenisi ehdotuksen myötä jonkin verran nykyisestä. Hyvinvointialueiden itsehallinnon näkökulmasta tätä ei kuitenkaan voi pitää oleellisesti pidemmälle menevänä puuttumisena hyvinvointialueiden itsehallintoon kuin mikä on mahdollista jo voimassa olevan sote-järjestämislain 51 §:n 6 momentin puitteissa. ….

> ….....
> Nyt ehdotettava lainsäädäntö ei mahdollista laissa säädetyistä tehtävien hoitamista koskevista vaatimuksista poikkeamista normaaliolojen häiriötilanteissa. Nyt esitettäviä normaalista toimivallasta poikkeamisen mahdollistavia säännöksiä voidaan normaaliolojen häiriötilanteissa soveltaa siis vain niissä rajoissa, joita kulloinkin voimassa oleva tehtäväkohtainen lainsäädäntö mahdollistaa. Asiakkailla ja potilailla olisi toisin sanoen oikeus palvelujen saantiin normaalilla tavalla, ja palvelujen järjestämisessä noudatettaisiin esimerkiksi niiden antamista koskien säädettyjä enimmäisaikoja. Yksittäisten toimintayksiköiden toimintaa ei myöskään voitaisi määrätä laajennettavaksi tai muuten muutettavaksi.....".

Myös tähän toimivaltajärjestelyyn ja sen suhteeseen nykyisiin itsehallintojärjestelyihin soveltuvat nähdäkseni ne näkökohdat, joita edellä on esitetty yleisen edun vaatimien varautumisjärjestelyhen merkityksestä oikeutusperusteena. En pidä ehdotettuja toimivaltajärjestelyjä olemassa olevien itsehallintojärjestelyjen kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina.

- - - - - - -

Edellä esittämissäni kannanotoissa on jonkinlaisena lähtökohta-ajatuksena mukana olettamus, että ehdotetut säännökset toimintavelvoitteista ja tilanteista, joissa velvoite astuu voimaan, ja vastaavasti toimivaltuuksia luovat säännökset ja säännökset tilanteista, joissa toimivaltuus on käytettävissä, ovat asianmukaisen yksiselitteisiä, eivät jätä tilaa merkittävästi erilaisille tulkinnoille. Jos perustuslakivaliokunta katsoo lakiehdotuksen jossain kohdassa olevan soveltamistilanteessa ehkä epäkohiin johtavaa väljyyttä, valiokunta vol lausunnossaan kiinnittää mietintövaliokunnan huomiota asiaan. Minulla ei ole edellytyksiä arvioida, voidaanko ehdotettuja säännöksiä soveltamiskentässään pitää asianmukaisen yksiselitteisinä. Mainitsen kuitenkin yhden kohdan, joka asiaan perehtymättömästä vaikuttaa sisältämänsä valtuuden merkitykseen nähden varsin väljältä. Kohta on uuden 50 a §:n 1 momentin 7) kohta, jonka mukaan lain 36 §;ssä tarkoitetussa hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksessa on sovittava "periaatteista, joilla yhteistyöalueen hyvinvointialueiden sosiaali-ja terveydenhuollon voimavaroja voidaan käyttää toisella yhteistyöalueella".