Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 86/2025 vp)

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

Hallituksen esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 7 luvun muuttamiseksi on valmisteltu STM:ssä hallitusohjelman mukaisesti. Hallituksen esityksellä pyritään vahvistamaan hyvinvointialueiden, Puolustusvoimien ja Pohjois-Atlantin liiton (Nato) yhteistyötä ja varautumista valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohtien mukaisiin poikkeusoloihin.

Käsiteltävänä oleva esitys on laadittu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä tiiviissä yhteistyössä Puolustusvoimien, valtiovarainministeriön ja hyvinvointialueiden kanssa. Esityksellä mahdollistetaan Puolustusvoimien ja liittokunnan esittämien puolustuskykyä tukevien tarpeiden toteuttaminen tarvittavilta osin. Vaatimukset ylittävät normaalivarautumisen tason.

Hyvinvointialueen Puolustusvoimille antamasta virka-avusta ei ole aiempaa laintasoista sääntelyä. Sen sijaan Puolustusvoimien hyvinvointialueelle antamasta virka-avusta säädetään sote-järjestämislain 53 §:ssä. Lakiesityksessä tarkoitettua virka-apua annettaisiin normaaliolojen häiriötilanteissa ja valmiuslain 3 §:n 2–5 kohtien mukaisissa poikkeusoloissa. Sotilaallinen konflikti ja sen uhka on rajattu virka-apusääntelyn ulkopuolelle, sillä sellaisissa tilanteissa ei ole kyse enää virka-avusta, vaan yhteisestä viranomaistehtävästä. Lakiesityksen mukaan virka-apua voitaisiin antaa myös Naton ja muiden Suomen sotilaallisten liittolaisen joukoille. Tämä on välttämätön lisäys, jotta Suomen jäsenyysvelvoitteet saadaan toteutetuiksi. Virka-apupyynnöt Natolle ja muille liittolaisille kulkisivat Puolustusvoimien kautta.

Puolustusvoimat tukeutuu lähes kokonaan hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmään niin normaalioloissa kuin sodan uhan ja sodan aikana. Hyvinvointialueiden terveydenhuollossa hoidetaan aseellisen konfliktin aikana siviilipotilaiden lisäksi myös omien ja liittolaisten haavoittuneet sotilaat. Tämä tehtävä ei ole hyvinvointialueelle uusi, mutta nyt se tuodaan entistä vahvemmin lainsäädännön tasolle. Poikkeusoloihin varautuminen tehdään normaaliolojen aikana, ja lakiesityksellä tarkennetaan hyvinvointialueiden velvollisuutta Puolustusvoimien tukemiseen aseellisen konfliktin aikana.

Lain tarkkarajaisuus

Puolustusvoimien ja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntökulttuuri on keskenään erilaista. Puolustusvoimien toimintaa säädetään puolustusvoimista annetussa laissa ja tietyissä erityislaeissa, jotka eivät sääntele toimintaa yhtä tarkasti, kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva laaja lainsäädäntö. Tällä esityksellä yhdistetään toisiinsa kaksi keskenään erilaista lainsäädäntökulttuuria, kun puolustusta koskevia tehtäviä tuodaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön.

Kyseessä olevassa lakiesityksessä on kyse poikkeusoloihin ja puolustusvalmiuteen varautumisesta, ja niitä koskevat, lakiesityksessä tarkoitetut valtioneuvoston päätökset tulisi voida salata siltä osin kuin ne sisältävät julkisuuslain mukaan salassa pidettävää tietoa. Salassapidon perusteena olisi tällöin viranomaisen julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 8 ja 10 kohdat eli poikkeusoloihin varautumiseen ja maanpuolustukseen liittyvät perusteet. Sääntely ei edellä sanotun vuoksi mahdollisesti täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia sillä tavoin kuin lainsäädännöltä yleensä edellytetään, koska laissa ei voida kovin yksityiskohtaisesti esimerkiksi määritellä, millaisilla konkreettisilla tavoilla hyvinvointialue toiminnassaan tukee Suomen puolustusta. Jos terveydenhuollon varautumista koskevat tarkemmat tiedot olisivat yleisesti saatavissa, se ymmärrettävästi vaarantaisi varautumistoimenpiteet tai tekisi ne jopa merkityksettömiksi.

Hyvinvointialueiden itsehallinto

Hyvinvointialueiden itsehallinnon näkökulmasta merkityksellisiä asioita lakiesityksessä ovat erityisesti hyvinvointialueen tehtävistä säätämiseen sekä rahoitusperiaatteen toteutumiseen kytkeytyvät ehdotukset. Hyvinvointialueen tehtävistä ehdotetaan säädettäväksi perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön (PeVL 26/2017 vp, PeVL 17/2021 vp) mukaisesti lailla. Tehtävien yksityiskohtaista sisältöä tarkentavia seikkoja annettaisiin kuitenkin valtioneuvoston asetuksen sijaan valtioneuvoston päätöksellä. Valtioneuvoston päätöksen käyttöalaa on lakiehdotuksessa rajattu siten, että päätöksellä ei voida olennaisesti muuttaa hyvinvointialueelle lailla säädetyn tehtävän laajuutta ilman eduskunnan käsittelyä. Ottaen huomioon, että hyvinvointialueen tehtävistä säädetään lailla, ja että valtioneuvoston päätöksen sisältö on olennaisilta osiltaan julkisuuslainsäädännön nojalla salassa pidettävää, ehdotettua menettelyä voitaneen pitää hyväksyttävänä, vaikka menettely poikkeaakin siitä, miten itsehallinnollisten toimijoiden tehtävistä ja niitä täsmentävistä säännöksistä on aiemmin säädetty. Valtioneuvoston päätökseen liittyvää salassapitointressiä ei voida toteuttaa muilla käytettävissä olevilla norminantokeinoilla.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään (PeVL 17/2021 vp,PeVL 18/2018vp, PeVL 26/2017 vp ja siinä mainitut aiemmat lausunnot) katsonut, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen alueiden rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa. Nyt käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa hyvinvointialueiden antaman virka-avun kustannusten korvaamisesta sekä valtioneuvoston päätöksellä hyvinvointialueidelle osoitettujen tehtävien rahoituksesta ehdotetaan säädettävän kattavasti siten, etteivät näistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset jää yksittäisten hyvinvointialueiden maksettavaksi. Erityisenä huomiona voi nostaa esiin ehdotettavan 50 c §:n 5 momentin, jonka mukaan lakiehdotuksen mukaiset tehtävät hoidetaan hyvinvointialueiden investointeja ja investointeja vastaavia sopimuksia koskevan sääntelyn ulkopuolella. Näin ollen voidaan todeta, että ehdotettava sääntely ei vaaranna hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamista edes välillisesti hyvinvointialueiden investointeja koskevan sääntelyn kautta.

Täsmennys esityksen taloudellisiin vaikutuksiin

STM täsmentää hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia ja suhdetta talousarvioesitykseen ja toteaa seuraavaa:

- Esitys liittyy valtion vuoden 2025 kolmannen lisätalousarvioesityksen lisäksi vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi niiden yhteydessä. Vuoden 2025 kolmas lisätalousarvioesitys annetaan eduskunnalle 9.10.2025.
- Laista aiheutuvat menot on lain 53 c §:n mukaan toimeenpantava valtion talousarvion puitteissa. Määrärahan tarkemmasta käytöstä päätetään lain 53 c §:n mukaan valtioneuvoston päätöksellä.
- Vuoden 2026 valtion talousarvion momentille 33.60.38 on varattu 7,5 miljoonaa euroa. Lisäksi vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmassa on varattu 29.9 miljoonaa euroa vuodelle 2027, 30,3 miljoonaa euroa vuodelle 2028, 31,7 miljoonaa euroa vuodelle 2029. Esitykseen on kirjattu virheellinen momentti, ja lisätalousarvioesityksen summa tarkennetaan lopullisessa lisätalousarvioesityksessä.

Asiantuntijalausunnon laatijat STM:

Valmiusjohtaja Pekka Tulokas, Turvallisuus ja terveys -osasto, valmiusyksikkö

Lakimies Salla Paavilainen, Turvallisuus ja terveys -osasto, valmiusyksikkö

Hallitusneuvos Erkki Papunen, Ohjausosasto