Olli Mäenpää
30.9.2025

Perustuslakivaliokunnalle

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

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia (järjestämislaki) niin, että lakiin lisättäisiin säännökset hyvinvointialueen antamasta virka-avusta ja sen varautumisvelvollisuudesta. Esitykseen sisältyy suppea arvio sen suhteesta perustuslakiin.

Uusien tehtävien määrittely hyvinvointialueelle

Hyvinvointialueille annettavien uusien tehtävien määrittelyä on paikallaan arvioida lähinnä siltä kannalta, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on korostanut kuntia suurempien alueiden itsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä tehtävien ja hallinnon lakiperustaa (PeVL 26/2017 vp, s. 30). Itsehallinnon yhtenä takeena voidaan muutenkin edellyttää tiettyä laintasoisuutta, millä on merkitystä suhteessa hyvinvointialueiden hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen (PeVL 17/2021 vp, kappale 34).

Virka-apu

Hyvinvointialue olisi järjestämislakiin lisättäväksi ehdotetun 53 a §:n mukaan velvollinen normaaliolojen häiriötilanteissa ja valmiuslain 3 §:n 4–6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa antamaan Puolustusvoimille ja Rajavartiolaitokselle sekä Puolustusvoimien pyynnöstä Pohjois-Atlantin liitolle, sen jäsenmaiden asevoimille ja muille Suomen liittolaisille niiden tarvitsemaa virka-apua terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä.

Viranomaisten välistä virka-apua koskeva sääntely on hallintotoiminnassa yleistä, ja se edellyttää laintasoista erityissääntelyä. Myös viranomaisten välistä virka-avusta terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä on välttämätöntä säätää lailla. Tällaisesta Natolle ja Suomen liittolaisille annettavasta virka-avusta voidaan niin ikään säätää ehdotetulla tavalla.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota ilmaisun "normaaliolojen häiriötilanteet" avoimuuteen ja tulkinnanvaraisuuteen (PeVL 10/2025 vp, kappale 8). Tällaiset häiriötilanteet määriteltäisiin nyt lain 50 b §:n 2 momenttiin sisältyvässä luettelossa, jota voidaan pitää riittävän täsmällisenä.

Varautumisvelvollisuus

Järjestämislain 50 §:n mukaan hyvinvointialueen on varauduttava ennakkoon tehtävillä valmiussuunnitelmilla sekä muilla toimenpiteillä häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Sääntelyn kohteena on siviiliväestön sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvä varautuminen. Tästä varautumisesta säädetään tarkemmin 50 a – 50 c §:ssä. Häiriötilanteisiin varautumisesta voidaan järjestämislain 50 §:n 4 momentin mukaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Hyvinvointialue olisi järjestämislakiin lisättäväksi ehdotetun 53 b §:n mukaan velvollinen varautumaan valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin poikkeusoloihin ja niissä tapahtuvaan Puolustusvoimien ja Pohjois-Atlantin liiton ja sen jäsenmaiden asevoimien tukemiseksi tarvittavan terveydenhuollon järjestämiseen säännöksessä tarkemmin määritellyillä tavoilla. Varautumisvelvollisuuden keskeinen sisältö määriteltäisiin 53 b §:n 1 momentissa. Myös viranomaiseen kohdistuvan varautumisvelvollisuuden perusteista on säädettävä lailla. Perustuslakiin perustuvan hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta ei ole ongelmallista säätää ehdotetulla tavalla lailla hyvinvointialueen tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen kohdistuva varautumisvelvollisuus sen tehtäväksi, kun sääntelyn tarkoituksena on tukea terveydenhuollon pysymistä toimintakykyisenä myös sotilaallisen hyökkäyksen tai sen uhan aikana.

Varautumisvelvollisuuteen sisältyvien tehtävien toteuttaminen olisi 53 b §:n 1 momentissa hyvinvointialueiden tehtävänä valtioneuvoston päätöksessä tarkemmin määrätyllä tavalla. Lisäksi hyvinvointialueilla olisi pykälän 2 momentin mukaan velvollisuus osallistua valtioneuvoston päätöksessä tarkemmin määrätyllä tavalla yhteiseen suunnitteluun, koulutukseen ja harjoitteluun näiden tehtävien hoitamiseksi ja tarvittavan osaamisen varmistamiseksi.

Valtioneuvoston päätösvallan sijasta tällaisesta viranomaisen lakisääteisten tehtävien tarkemmasta sisällöstä säädetään yleensä asetuksella eikä valtioneuvoston tekemällä päätöksellä. Varautumisvelvollisuuden perussisältö käy kuitenkin riittävän täsmällisesti ilmi ehdotetusta laintasoisesta sääntelystä, kun myös otetaan huomioon sääntelykohteen erityispiirteet. Valtioneuvoston päätösvallan käyttöä rajaavat lisäksi suoraan 53 b §:n 1 momenttiin sisältyvät laintasoiset säännökset tehtävien sisällöstä, oikeusvaltioperiaate perustuslain 3 §:n 2 momentissa ja lainsäädäntövallan alaa määrittelevä perustuslain 80 §:n 2 momentti. Valtioneuvoston päätöksellä ei siten ole mahdollista laajentaa, muotoilla tai muuttaa hyvinvointialueen lakisääteisten varautumistehtävien sisältöä ilman eduskunnan käsittelyä (ks. myös PeVL 26/2017, s. 26–28).

Ehdotettua valtioneuvoston päätöksellä toteutettavaa tehtävien tarkempaa määrittelyä perustellaan varautumistehtävien tarkemman määrittelyn välttämättömäksi arvioidulla salassapitotarpeella. Esitetty perustelu puoltaa tässä sääntelyyhteydessä osaltaan asianmukaisesti valtioneuvoston päätösvallan käyttöä pää-

töksen muodossa, kun myös otetaan huomioon, että säädösvallan käyttöä sisältävän asetuksen salassapito ei ole mahdollista perustuslain 80 §:n 3 momentin sisältämä sääntely ja oikeusvaltion perusteet huomioon ottaen. Ehdotettuun valtioneuvoston päätösvaltaa koskevaan sääntelyyn ei näissä puitteissa sovellettuna ja sääntelyn kohteen erityispiirteet huomioon ottaen ole huomauttamista valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Rahoitusperiaate

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen kuntia suurempien alueiden rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa (PeVL 17/2021 vp, kappale 93). Lisäksi valiokunta on todennut, että rahoitusperiaatteen merkitys kuntia suurempia hallintoalueita koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa muun muassa puuttuvan verotusoikeuden vuoksi arvioinnista kuntien osalta (PeVL 15/2018 vp, s. 21). Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (PeVL 17/2021 vp, kappale 94). Hyvinvointialuelakia koskevaa hallituksen esitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluvan valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVL 17/2021 vp, kappale 93). Näillä näkökohdilla on merkitystä myös arvioitaessa hyvinvointialueille säädettäväksi ehdotettuja virka-apu- ja varautumistehtäviä, joilla pyritään turvaamaan tarvittavan terveydenhuollon järjestäminen poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa.

Rahoitusperiaatteen mukaisena voidaan pitää lakiehdotuksen 53 c §:n 1 momenttia, jonka mukaan valtio vastaa hyvinvointialueille 53 b §:n 1 ja 2 momenteissa määriteltyjen tehtävien kustannuksista. Kun lisäksi otetaan huomioon, että hyvinvointialueella olisi 53 a §:n mukaan oikeus saada korvaus sille aiheutuneista välittömistä kustannuksista virka-apua pyytäneeltä tai sitä saaneelta taholta, ehdotetun tehtäväsääntelyn voidaan katsoa mukautuvan rahoitusperiaatteen vaatimuksiin.