Asiantuntijalausunto 29.9.2025
Raija Huhtanen

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 86/2025 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kolmen uuden pykälän lisäämistä valmiutta ja varautumista koskevaan sote-järjestämislain (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021) 7 lukuun. Pykälissä säädettäisiin hyvinvointialueen velvollisuudesta antaa virka-apua Puolustusvoimille, Rajavartiolaitokselle ja Pohjois-Atlantin liitolle (53a §), hyvinvointialueen ja Puolustusvoimien välisestä yhteistyöstä (53b §) ja tämän yhteistyön rahoituksesta (53c §). Muutosten on tarkoitus tulla voimaan vielä kuluvan syksyn aikana (perustelut s. 37). Arvioin tässä lausunnossa yhteistyövelvollisuutta koskevaa lakiehdotuksen 53b §:ää. Tärkeitä perustuslain säännöksiä sen kannalta ovat *perustuslain 80 §* (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen), erityisesti pykälän *1 momentti*, ja *perustuslain 121 §:n 4 momentti* (alueellinen itsehallinto).

Esityksen *tavoitteena* on ”parantaa Suomen puolustuskykyä ja vahvistaa siviiliyhteiskunnan tukea Puolustusvoimille ja Natolle” (s. 3). Tarkoitus on täsmentää hyvinvointialueiden velvollisuutta varautua valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisiin poikkeusoloihin eli sotilaalliseen hyökkäykseen ja sen uhkaan ja turvata näin Suomen puolustuskyvyn vaatimat terveydenhuollon järjestelyt. Tavoitteena on, että sosiaali- ja terveydenhuollossa voitaisiin valmistautua nykyistä paremmin Suomeen kohdistuvaan aseelliseen hyökkäykseen ja tilanteeseen, jossa terveydenhuollon tulee kyetä jatkamaan ja laajentamaan toimintaansa siihen kohdistuvien sotilaallisten iskujen aikana. Samalla luotaisiin edellytykset Suomen Nato-täysjäsenyyteen liittyvien velvoitteiden

täyttämiselle terveydenhuollossa. Ehdotetut virka-apu- ja yhteistyövelvoitteet olisivat hyvinvointialueille uusia. Kyse ei ole siviiliväestön sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvästä varautumisesta, koska nämä velvoitteet sisältyvät jo voimassa olevaan lainsäädäntöön. Esityksen katsotaan vahvistavan perus- ja ihmisoikeutena turvattuja oikeuksia elämään sekä riittäviin terveyspalveluihin. (Perustelut s. 19, 25–26, 38.)

Hyvinvointialueen ja Puolustusvoimien yhteistyö (lakiehdotuksen 53b §)

Järjestämislain uudessa 53b §:ssä säädettäisiin hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän velvollisuudesta varautua valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin poikkeusoloihin (Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys tai sen uhka) terveydenhuollon järjestämisessä.

Varautumista koskevien säännösten sisällyttämistä järjestämislakiin valmiuslain (vrt. erit. valmiuslain 11 luku) asemesta perustellaan sillä, että ero normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen välillä voi ”elämän ja kuoleman kysymysten kanssa arkipäiväisesti kamppailevassa sosiaali- ja terveydenhuollossa” olla niin hienovarainen, ettei poikkeusoloja ole tarkoituksenmukaista käyttää ehtona sosiaali- ja terveydenhuollon vakavissa häiriötilanteissa välttämättömien järjestelyjen käyttämiselle. ”Sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteiden ja poikkeusolojen valmiutta ja varautumista” koskevat muutokset on sen vuoksi tarkoituksenmukaista tehdä sosiaali- ja terveydenhuollon omaan normaalioloissa sovellettavaan lainsäädäntöön (s. 6). Perustelu näyttää sopivan huonosti yhteen ehdotetun 53b §:n kanssa, sidottaisiinhan pykälän soveltaminen valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohtien tarkoittamiin poikkeusoloihin. Vai onko kyse pyrkimyksestä tehdä 53b §:n soveltaminen mahdolliseksi ilman, että soveltaminen edellyttää turvautumista valtuuslain 2 luvun mukaiseen menettelyyn? Asiaa olisi ollut syytä selventää esityksen perusteluissa.

Varautumisvelvollisuuksien tarkemmasta sisällöstä määrättäisiin valtioneuvoston päätöksellä (53b § 1 ja 2 mom.). Säätämisjärjestysperusteluissa esitystä arvioidaan ensisijaisesti perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta ja katsotaan, että lakiehdotus on hyväksyttävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (s. 38–40). Valtioneuvoston päätöksen valintaa sääntelyinstrumentiksi perustellaan mahdollisuudella salata päätöksen sisältö siltä osin, kuin päätös sisältää julkisuuslain (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta) 24 §:n 1 momentin 8 tai 10 kohdan mukaan salassa pidettävää tietoa (s. 32, 34, 39–40). Kumpikin mainittu salassapitosäännös sisältää vahinkoedellytyslausekkeen, mikä tarkoittaa, että asiakirjan salassapidosta päättämisen tulee perustua aina tapauskohtaiseen arviointiin.

Perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetään lainsäädäntövallan siirtämisestä tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriölle, jotka käyttävät niille siirrettyä lainsäädäntövaltaa asetuksia antamalla. Valtioneuvoston päätöstä ei kyseisessä pykälässä mainita. Arvioni mukaan ehdotetussa 53b §:ssä on asiallisesti ottaen tästä huolimatta kyse ainakin osaksi lainsäädäntövallan siirtämisestä. Valtioneuvoston päätöksellä

määrättävistä asioista säädettäisiin pykälän 1 momentissa väljästi ja harkinnanvaraisesti (esim. ”kriittisten terveydenhuollon toimintojen siirrettävyys”, ”normaaliolojen tason ylittävät ensihoidon resurssit”, ”riittävä materiaalisen varautumisen taso lääkkeissä, hoitotarvikkeissa ja lääkinnällisissä laitteissa”). Päätöksen antamiseen sisältyisi siten huomattava määrä itsenäistä harkintavallan käyttämistä. Arviota tukee osaltaan esityksen perusteluissa esitetty toteamus, jonka mukaan valtioneuvoston päätös ei tarkoittaisi ”olennaisia muutoksia” laissa säädettyyn nähden (s. 39). Ehdotus merkitsee näin ollen poikkeamista perustuslain 80 §:stä, koska perustuslaki ei tunne mahdollisuutta delegoida lainsäädäntövaltaa valtioneuvoston päätöksen tasolle, ja on hyväksyttävissä vain perustuslain säätämisjärjestyksessä. Perustuslain 80 §:n 2 momentti ei nähdäkseni sovellu tähän tapaukseen, sillä se koskee muita kuin pykälän 1 momentissa mainittuja viranomaisia (ks. myös HE 1/1998 vp s. 133). – Lisänäkökohtina voidaan todeta vielä seuraavaa.

Asetuksenantovaltuuksiin on kohdistettu *perustuslakivaliokunnan* käytännössä vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (esim. *PeVL 10/2014 vp* s. 3 ja *PeVL 90/2022 vp* kappaleet 16–23). Lisäksi on otettava huomioon perustuslain 121 §:n 4 momentti, jonka mukaan ”(i)tsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla”. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut maakuntaitsehallinnon lakisääteisyyttä lausunnossa *PeVL 26/2017 vp*. Sen mukaan itsehallinnon yhtenä takeena edellytetään tiettyä laintasoisuutta, millä on merkitystä suhteessa maakuntien hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen. Valiokunta on viitannut tässä yhteydessä perustuslain 80 §:ään ja edellyttänyt lakiin otettavan asetuksenantovaltuuden laatimista niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus sijoitetaan pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen. Perustuslain säännökset rajoittavat valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista. Asetuksenannossa on aina otettava huomioon laissa säädetyn valtuuden lisäksi myös perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetyt vaatimukset, jotka voivat käytännössä rajoittaa valtuutussäännöksen tulkintaa. (PeVL 26/2017 vp s. 26 ja siinä viitatut lausunnot.)

Varautumisvelvollisuuksia koskevaa väljää sääntelyä voitaisiin tässä tapauksessa ehkä perustella asiayhteydellä eli sillä, ettei varautumisesta ole mahdollista säätää etukäteen kovin tarkasti laissa. Velvoitteet eivät kohdistuisi välittömästi yksityisiin ihmisiin. Niillä ei rajoitettaisi yksityiselle kuuluvia perus- ja ihmisoikeuksia, vaan tarkoitus olisi pikemminkin turvata näiden oikeuksien, kuten oikeuden elämään ja oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen, toteutumista. Tästä huolimatta katson, että ehdotettu sääntely ei täyttäisi perustuslain 80 §:n 1 momentin tai perustuslain 121 §:n 4 momentin vaatimuksia siinäkään tapauksessa, että kyse olisi perustuslain tarkoittamasta valtioneuvoston asetuksesta, vaan edellyttäisi lakiin otettavan sääntelyn täsmentämistä.

Ehdotetussa 53b §:ssä tarkoitettuun valtioneuvoston päätökseen ei saisi pykälän 3 momentin mukaan hakea muutosta. Kieltoa perustellaan toteamalla, että kyseessä olevien valtioneuvoston päätösten ”sisältö ja tarkoitus huomioon ottaen muutoksenhakumahdollisuus on … suljettava pois” (s. 36).

Ehdotettua muutoksenhakukieltoa olisi ollut syytä arvioida *Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklan* kannalta. Artiklan mukaan paikallisviranomaisilla ”tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä”. Kyseinen artikla koskee myös hyvinvointialueita[1]. Oikeuskirjallisuuden mukaan se edellyttää mahdollisuutta toteuttaa oikeussuoja tuomioistuinmenettelyssä. Tämä koskenee ainakin lähtökohtaisesti niin lainsäädännön perustuslainmukaisuuden kuin hallinnollisen päätöksen perustuslainmukaisuuden ja lainmukaisuuden tutkittavaksi saattamista.[2] Mitä tulee erityisesti jälkimmäiseen, hyvinvointialueella on edellytysten täyttyessä yleensä mahdollisuus turvautua hallintoprosessilaissa (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa) säädettyihin oikeusturvakeinoihin, jota mahdollisuutta esityksen mukaan siis rajoitettaisiin. Koska 53b §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston päätös saattaa sisältää myös hallinnolliseksi täytäntöönpanoksi katsottavaa toimintaa, kuten hallintopäätösten antamista, ehdotettu muutoksenhakukielto olisi kaivannut lisäperusteluja.

Tampereella 29. syyskuuta 2025

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)

[1] Valtioneuvoston asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta annetun asetuksen muuttamisesta (822/2021) 1a §.
[2] Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Alma Talent 2023, s. 1206–1207.