Asiantuntijalausunto 11.11.2025
Raija Huhtanen

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 129/2025 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksen *tavoitteena* on perustelujen mukaan parantaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen edellytyksiä korjaamalla eräitä lainsäädännössä olevia puutteita ja epäjohdonmukaisuuksia. Tavoitteena on myös edistää ”tarkoituksenmukaisen monituottajuuden” edellytyksiä ja toteuttaa alihankintasääntelyn arvioimista ja kehittämistä koskeva eduskunnan lausuma (EV 111/2021 vp[1]). Lisäksi pyritään tehostamaan hyvinvointialueisiin kohdistuvaa valtionohjausta (s. 13–14).

Tärkeitä perustuslain säännöksiä esityksen kannalta ovat *perustuslain 19 §:n 3 momentti*, joka velvoittaa julkista valtaa turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistämään väestön terveyttä, *perustuslain 121 §:n 4 momentti*, jonka mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla, *ja perustuslain 124 §*, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Arvioin tässä lausunnossa sote-järjestämislakiin (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021) ehdotettuja muutoksia (1. lakiehdotus) erityisesti kahden viimeksi mainitun säännöksen näkökulmasta.

[1] Eduskunta hyväksyi lausuman hyvinvointialue- ja sote-uudistuksen hyväksymisen yhteydessä. Lausuman mukaan ”Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi alihankintaa koskevaa sääntelyä suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon yritystoiminnan erilaisiin organisoitumisen muotoihin.”

Yksityisen palveluntuottajan alihankinta (1. lakiehdotus 17 §)

Esityksellä uudistettaisiin yksityisen palveluntuottajan alihankintaa koskevia sote-järjestämislain säännöksiä muuttamalla alihankintaa koskevaa lain 17 §:ää ja lisäämällä lakiin uusi pykälä alihankinnan ketjutuksesta (jäljempänä).

Yksityisen palveluntuottajan alihankinta ei rajoittuisi enää täydentävien palvelujen tai täydentävän työvoiman hankintaan. Yksityinen palveluntuottaja voisi sen sijaan ostaa alihankintana ”osan” ostopalvelusopimuksen mukaisista palveluista tai ”osan” näitä palveluja antavasta sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä. Sillä olisi kuitenkin oltava itsellään palvelujen tuottamiseen riittävästi omaa osaamista ja henkilöstöä sekä muut riittävät toimintaedellytykset sen mukaan, kuin järjestämislain 14 §:ssä säädetään. Sen tulisi myös kyetä ohjaamaan ja valvomaan alihankintatoimintaa kuten omaa toimintaansa (1. lakiehdotus 17 § 1 mom.). Säännökset sallisivat esimerkiksi sen, että ostopalveluntuottaja tuottaa palvelut osaksi konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toimesta ja ohjaa toimintaa omistajaohjauksensa perusteella. Perustelujen mukaan säännökset korostaisivat yksityisen palveluntuottajan tosiasiallista kykyä ja mahdollisuutta ohjata ja valvoa toimintaa sen sijaan, että alihankintaa rajattaisiin prosenttiosuuksilla (s. 31)[2].

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle ”vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia”. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä saadaan antaa pykälän mukaan vain viranomaiselle. Julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa on ainakin pääosin kyse perustuslain tarkoittamista julkisista hallintotehtävistä. Perustuslain 124 §:n kannalta on *perustuslakivaliokunnan* mukaan arvioitava myös ehdotuksia, jotka tarkoittavat julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämistä (ns. subdelegointi) yksityiselle (esim. *PeVL 6/2013 vp*, s. 4 ja *PeVL 17/2021 vp*, kappale 80). Valiokunta on tarkastellut yksityisen palveluntuottajan alihankintaa useassa lausunnossa, joista osa liittyy maakunta- ja sote-uudistukseen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan julkisen hallintotehtävän subdelegointiin on suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti (esim. PeVL 6/2013 vp, s. 4; *PeVL 33/2018 vp*, s. 5). Kielto ei ole kuitenkaan ehdoton, jos kyse on teknisluonteisesta tehtävästä ja jos alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (esim. *PeVL 26/2017 vp*, s. 51 ja *PeVL 15/2018 vp*, s. 8). Valiokunta on antanut asiaa arvioidessaan merkitystä etenkin seuraaville seikoille: edelleen siirrettävän tehtävän luonne ja laajuus (täydentävyys / teknisyys / rajattu sisältö / määrälliset rajoitukset); alihankkijalle vaadittava viranomaisen hyväksyntä; alihankkijaan kohdistuvat laatu- ja muut vaatimukset (vastaavatko alkuperäiseen palveluntuottajaan kohdistuvia vaatimuksia?); alihankkijaan kohdistuvan viranomaisval-

[2] Järjestämislain 17 §:n perustelujen mukaan se, mikä katsotaan yksityisen palveluntuottajan omaa palvelutoimintaa täydentäviksi, riippuu yksityisen palveluntuottajan hyvinvointialueelle tuottamien palvelujen laadusta ja laajuudesta. Lähtökohtana on perustelujen mukaan pidettävä, että täydentävinä palveluina hankittavien palvelujen osuus voi olla yksityisen palveluntuottajan hyvinvointialueelle tuottamista palveluista ”enintään 30 ja 49 prosentin välillä eli ei ainakaan yli puolta sen hyvinvointialueelle tuottamista palveluista” (HE 241/2020 vp, s. 712).

vonnan ulottuvuus (vastaako valvonta alkuperäiseen palveluntuottajaan kohdistuvaa valvontaa?); hallinnon yleislakien ja rikosoikeudellisen virkavastuun soveltaminen ja edelleen siirtämisen tarkoituksenmukaisuus (ks. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 4; PeVL 33/2018 vp, s. 5; PeVL 26/2017 vp, s. 51, 56–57; PeVL 15/2018 vp, s. 32–33; *PeVL 65/2018 vp*, s. 41–42 ja PeVL 17/2021 vp, kappaleet 80–84).

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle on säädettävä ”lailla tai lain nojalla”. Ehdotettu sääntely alihankinnasta täyttää arvioni mukaan vaatimuksen lailla säätämisestä (vrt. kuitenkin jäljempänä alihankinnan alaa koskevasta sääntelystä). Vaatimus viranomaisen hyväksynnästä täyttyy sekin (17 § 1 mom. viimeinen virke). Niin ikään täyttyvät vaatimukset, jotka koskevat alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia sekä hallinnon yleislakien ja rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamista (14 § 9 mom., 18 § 1 mom. johdantokappale, 19 § 1 ja 2 mom. ja 20 § 1 mom.). Yksityisen palveluntuottajan velvollisuudesta ohjata ja valvoa alihankintatoimintaa säädettäisiin 17 §:n 1 momentissa. Palveluntuottajan tulisi turvata ostopalvelusopimuksen velvoitteiden täyttäminen ja palvelut omaa tuotantoaan vastaavalla tavalla. Alihankintaan sovellettaisiin lisäksi, mitä hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021), sote-järjestämislaissa sekä laissa sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (741/2023) säädetään hyvinvointialueen velvollisuudesta ohjata ja valvoa omaa palvelutuotantoaan (perustelut s. 31). Näillä perusteilla katson, että myös viranomaisvalvonnan ulottuvuutta koskeva vaatimus täyttyy.

Periaatteellisesti tärkeä olisi muutos, jonka mukaan alihankinta ei rajoittuisi enää koskemaan vain täydentävien palvelujen tai täydentävän työvoiman hankintaa. Yksityisten palvelujen hankintaa samoin kuin vuokratoiminnan ja yksityiseltä palveluntuottajalta hankittavan työvoiman käyttöä koskevista edellytyksistä ja rajoituksista säädetään järjestämislain 12 ja 13 §:ssä. Niitä on noudatettava myös yksityisen palveluntuottajan alihankinnassa. Yksityisellä palveluntuottajalla tulisi myös aina olla järjestämislain 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla palvelujen tuottamiseen riittävästi omaa osaamista ja henkilöstöä sekä muut riittävät toimintaedellytykset (17 § 1 mom.).

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut lausunnoissaan kriittisesti ehdotuksiin, joiden mukaan edelleen siirrettäviä olisivat muutkin kuin luonteeltaan tekniset tai julkisyhteisön omaa toimintaa täydentävät tehtävät tai joiden mukaan edelleen siirrettävän tehtävän laajuus muodostuisi varsin huomattavaksi esimerkiksi sen johdosta, ettei tehtävään kohdistuisi määrällisiä rajoituksia. Sote-uudistuksen yhteydessä kritiikkiä on perustellut erityisesti se, että kyse on perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä. Arvioitaviin lakiehdotuksiin on toisaalta liittynyt kyseisissä tapauksissa usein muitakin ongelmia perustuslain 124 §:n näkökulmasta (esim. PeVL 6/2013 vp, s. 4; PeVL 26/2017 vp, s. 57; PeVL 15/2018 vp, s. 32–33; PeVL 65/2018 vp, 42; PeVL 17/2021 vp, kappale 80). Valiokunnan lausuntokäytäntö ei anna sen vuoksi suoraa vastusta siihen, miten nyt esillä olevan kaltaista esitystä tulisi arvioida.

Johtopäätöksenä katson, että alihankinnan ala ja sisältö jäisivät ehdotetun 17 §:n 1 momentin perusteella varsin avoimiksi. Ehdotettu sääntely ei sisällä määrällisiä taikka tehtävän sisältöä tai luonnetta koskevia rajauksia. Kyse on perustuslain 19 §:n 3 mo-

mentin toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä. Pidän näin väljästi rajattua tehtävää pulmallisena perustuslain 124 §:n ja myös perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta siitä huolimatta, että alihankintaan sovellettaisiin samoja edellytyksiä ja rajoituksia kuin hyvinvointialueen yksityiseltä hankkimiin palveluihin ja työvoimaan. Perustuslain 124 §:ään sisältyvästä tarkoituksenmukaisuusedellytyksestä säädetään nykyisessä sotejärjestämislain 12 §:n 1 momentissa, mutta siitä ei säädettäisi jatkossakaan erikseen alihankintaa koskevassa 17 §:ssä. Tätä voidaan niin ikään pitää puutteena, joskin edellä mainittua pienempänä.

Alihankinnan ketjutus (1. lakiehdotus 17a §)

Järjestämislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 17a §, jossa säädettäisiin alihankinnan ketjutuksesta. Pykälän perusteella palveluja tuottava yksityinen palveluntuottaja ei voisi käyttää alihankkijaa. Alihankintaketju päättyisi siten hyvinvointialueen kanssa sopimuksen tehneen yksityisen palveluntuottajan käyttämän alihankkijan käyttämään ensimmäiseen ketjutettuun alihankkijaan (perustelut s. 32). Ensihoitopalvelut jäisivät ketjutusmahdollisuuden ulkopuolelle (17a § 3 mom.). Pykälän tarkoitus on turvata sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus tilanteissa, joissa varsinainen alihankkija on tilapäisesti estynyt tuottamaan palvelua (perustelut s. 39). Nykyinen ketjutuskielto johtaa perustelujen mukaan siihen, että varsinkin pienten yritysten ja yksittäisten ammatinharjoittajien edellytykset tarjota palveluja ovat heikot (s. 31, 38).

Ketjutus olisi mahdollista vain tilapäisen tarpeen kuten sairauden perusteella (17a § 1 mom.). Perustelujen mukaan tilapäisyys tarkoittaisi lähtökohtaisesti enintään kuuden kuukauden aikaa, mutta aika voisi olla pidempikin esimerkiksi lakisääteisestä oikeudesta tai velvollisuudesta johtuvasta syystä (esim. perhevapaa, asevelvollisuus) (s. 31). Samoin kuin alihankinnan kohdalla, tässäkin tapauksessa vaadittaisiin, että hyvinvointialue ja yksityinen palveluntuottaja ovat sopineet ketjutuksen mahdollisuudesta ja että molemmat hyväksyvät kyseisten alihankkijoiden käyttämisen (17a § 1 mom.). Ketjutuksen kohdalla sovellettaisiin samoja laatu- ja muita vaatimuksia kuin järjestämislain 14 §:ssä tarkoitetun yksityisen palveluntuottajan kohdalla (14 § 9 mom.). Niin ikään yksityiseen palveluntuottajan velvollisuudet, hallinnon yleislakien soveltaminen sekä rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu määräytyisivät vastaavasti kuin 17 §:ssä tarkoitetussa alihankinnassa (18 § 1 mom. johdantokappale, 19 1 ja 2 mom. ja 20 § 1 mom.).

Perustuslain 124 §:n näkökulmasta alihankinnan ketjutusta koskeva ehdotus merkitsee uudentyyppistä tulkintatilannetta. Vaikka ohjauksesta ja valvonnasta säädettäisiin alihankintaa vastaavasti, voidaan kysyä, kuinka pitkälle alihankintaketjua voidaan jatkaa ilman, että mahdollisuudet ketjutetun palveluntuottajan tehokkaaseen valvontaan heikkenevät tosiasiallisesti (vrt. mitä ensihoidon ketjuttamisesta todetaan sivulla 32). Ketjutettavilla palveluilla olisi tässäkin tapauksessa kiinteä yhteys perustuslain 19 §:n 3 momentin turvaamiin oikeuksiin ja niiden toteuttamiseen. Säännöksen soveltamisalaa rajattaisiin asiallisesti ja ajallisesti, mutta tämä tapahtuisi turvautumalla osaksi joustaviin ja tulkinnanvaraisiin ilmaisuihin (”tilapäinen tarve”, ”muu … verrattava pe-

ruste”). Jos ketjuttaminen katsotaan tässä asiayhteydessä ylipäätään mahdolliseksi, lähtökohdan on nähdäkseni oltava, että sen kynnys on 17 §:ssä tarkoitetun alihankinnan kynnystä selvästi korkeammalla. Tilapäisen tarpeen sijasta edellytyksenä voisi siten esimerkiksi olla, että järjestely on välttämätön palvelujen lain mukaiseksi turvaamiseksi. Järjestelyn enimmäiskestosta tulisi myös säätää ehdotettua tarkemmin.

Hyvinvointialueeseen kohdistuva valtion ohjaus (1. lakiehdotus 26 § 2 mom. 5 kohta)

Esityksessä muutettaisiin hyvinvointialueen investointisuunnitelman hyväksymismenettelyä koskevaa sote-järjestämislain 26 §:ää. Pykälään lisättäisiin kohta, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi jättää investointisuunnitelmaan sisältyvän sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelman hyväksymättä, jos on ilmeistä, että osasuunnitelma on ristiriidassa valtioneuvoston vahvistamien valtakunnallisten strategisten tavoitteiden kanssa (1. lakiehdotus 26 § 2 mom. 5 kohta). Vastaava säännös lisättäisiin myös pelastustoimen järjestämisestä annettuun lakiin (*2. lakiehdotus 11 § 2 mom. 4 kohta*). Sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelma ja sen hyväksyminen ovat keskeisiä keinoja hyvinvointialueen investointeihin ja niihin verrattaviin sopimuksiin ja luovutuksiin kohdistuvassa valtion ohjauksessa ja valvonnassa (sote-järjestämislaki 25 § 2 mom.).

Ehdotettu muutos vahvistaisi hyvinvointialueisiin kohdistuvaa valtion ohjausta, joten sillä on merkitystä hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. *Perustuslakivaliokunta* tarkasteli hyvinvointialueisiin kohdistuvaa valtion ohjausta lausunnossa *PeVL 17/2021 vp*, jossa oli kyse muun muassa hyvinvointialueiden perustamisesta. Valiokunta arvioi sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen kohdistuvan valtiollisen ohjauksen vahvistuvan lakiehdotuksen johdosta ja kiinnitti huomiota siihen, että valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti kansanvaltaisesti valitun aluevaltuuston päätösvaltaa. Se viittasi esityksen perusteluihin, joiden mukaan ohjauksella pyrittiin viime kädessä turvaamaan alueiden asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen. Valiokunnan mukaan ”kyseessä olevan kaltaisen suuren hallinnollisen uudistuksen yhteydessä kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma”. Valtionohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jäi valiokunnan mielestä varsin ohueksi. Valiokunta toisti aiemmin esittämänsä käsityksen siitä, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti tällaisen hallinnollisen uudistuksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota muuten voitaisiin pitää perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta jossain määrin ongelmallisena (PeVL 17/2021 vp, kappaleet 24–27 ja niillä viitatut*, PeVL 14/2024 vp*, kappaleet 11 ja 12).

Sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelman tulee jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan perustua paitsi väestön palvelutarpeeseen myös sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisiin tavoitteisiin (sote-järjestämislaki 25 §:n 1 mom.). Vaatimus

suhteellistaa nyt ehdotetun säännöksen itsehallintoa kaventavia vaikutuksia mutta ei tee niitä merkityksettömiksi. Vaikutuksia arvioitaessa on pidettävä mielessä hyvinvointialueen itsehallinnon jo ennestään rajallinen sisältö. Jossain määrin pulmallisena itsehallinnon kannalta voidaan pitää myös sitä, että suunnitelman hylkääminen voisi perustua ristiriitaan valtioneuvoston vahvistamien tavoitteiden kanssa – olkoonkin, että näistä tavoitteista ja niiden oikeusvaikutuksista säädettäisiin laissa. Tavoitteiden oikeudelliseen luonteeseen näyttäisi liittyvän toisaalta ristiriitaisia piirteitä, sillä ehdotus ei perustelujen mukaan muuttaisi kyseisten tavoitteiden luonnetta ”ei-sitovina strategisina tavoitteina” (s. 33). Perusteluissa myös korostetaan ehdotetun sanamuodon (”…voi jättää … hyväksymättä …”) merkitystä: Kun suunnitelman hyväksyminen (tai hyväksymättä jättäminen) olisi ”ministeriön harkinnassa”, itsehallintoa rajoitettaisiin vain minimaalisesti (s. 33). Asiaa voidaan arvioida toisinkin: Perustuslain turvaama itsehallinto nähdäkseni edellyttää, että suunnitelman hyväksymisestä päätetään sidottua harkintaa käyttäen.

Arvioni edellä olevan perusteella on, ettei ehdotettu sääntely muodostu ongelmaksi perustuslain kannalta. Se kaipaa kuitenkin selventämistä ja täsmentämistä yllä mainituissa asioissa.

Helsingissä 11. marraskuuta 2025

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)