Olli Mäenpää
12.11.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 112/2025 vp)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yksityisen palveluntuottajan alihankintaan sovellettavaa sote-järjestämislain sääntelyä. Myös investointisuunnitelmien hyväksymismenettelyä koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi. Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon seurantaa ja arviointivelvollisuutta koskevaa sääntelyä.

Hallitus katsoo, että ehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Alihankinnan laajentaminen voi kuitenkin muuttaa tulkintaa täydentävästä toiminnasta ja perustuslakivaliokunta ei ole ainakaan nyt esitetyssä muodossaan lausunut alihankinnan ketjuttamisesta. Siksi hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Alihankintaa koskeva sääntely

Alihankinnan laajentaminen

Sote-järjestämislain 17 §:ään ehdotetun muutoksen mukaan yksityinen palveluntuottaja voisi hankkia osan ostopalvelusopimuksen mukaisista palveluista tai osan mainittuja palveluja antavasta sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä alihankkijalta.

Ehdotettua sääntelyä on aiheellista arvioida siltä kannalta, että perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä, kuten lakisääteisten sote-palvelujen tuottaminen, 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 voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n kannalta sote-palvelujen alihankinta on menettely, jossa julkisen hallintotehtävän saanut yksityinen palveluntuottaja siirtää tämän hallintotehtävän edelleen muulle kuin viranomaiselle hankkimalla palvelut tai palveluja toteuttavan henkilöstön toiselta yksityiseltä toimijalta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien sote-palvelujen alihankintaa lausunnossaan PeVL 17/2021 vp. Arvioinnin kohteena oli alihankintaa koskevan sote-järjestelmälain 17 §, jonka mukaan yksityinen palveluntuottaja voi hankkia alihankkijalta omaa toimintaansa täydentäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai omaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöään täydentävää

työvoimaa. Tämän voimassa olevan sääntelyn yksityiskohtaisten perustelujen mukaan täydentävinä palveluina hankittavien palvelujen osuus voisi olla yksityisen palveluntuottajan hyvinvointialueelle tuottamista palveluista enintään 30–49 prosenttia.

Näin rajatussa sääntelyssä oli valiokunnan arvion mukaan pääosin otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot alihankinnasta eikä sääntely siten ollut ongelmallista perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunta katsoi, että alihankinnasta voidaan säätää ehdotettua väljemminkin, kunhan sääntely täyttää perustuslain 124 §:ssä asetetut edellytykset (kappale 80).

Nyt ehdotettu laajennus ei rajoittuisi voimassa olevan lain mukaisesti palveluntuottajan omaa palvelua ja/tai työvoimaa *täydentävään* alihankintaan, vaan alihankinta voisi säännösehdotuksen mukaan kohdistua *osaan* ostopalvelusopimuksen mukaisista palveluista tai työvoimasta. Tämä mahdollistaisi alihankinnan soveltamisalan laajentamisen ilman sisällöllisiä tai määrällisiä rajoituksia. Alihankinta ei siten rajoittuisi esimerkiksi enintään 30-49 prosenttiin palveluntuottajan hyvinvointialueelle tuottamista palveluista, vaan alihankinnan laajuus voisi olla olennaisesti isompikin. Alihankinta ei myöskään rajoittuisi vain täydentäviin palveluihin.

Ehdotettua muutosta voidaan siten pitää perustuslain 124 §:n kannalta pitää merkittävänä alihankinnan alan määrällisenä ja sisällöllisenä laajennuksena. Sen taustalla on eduskunnan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan uudistuksen (HE 241/2020 vp) käsittelyn yhteydessä hyväksymä lausuma, jossa edellytettiin hallituksen arvioivan alihankintaa koskevaa sääntelyä suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon yritystoiminnan erilaisiin organisoitumisen muotoihin (EV 111/2021 vp). Ministeriön työryhmän tekemän arvion tulosten mukaan alihankinnan määrällistä rajaamista (lain perusteluissa mainittu enintään 30–49 prosenttia) keskeisempää on ostopalveluntuottajan oma osaaminen ja kyky ohjata toimintaa alihankintatilanteissa. Lisäksi alihankkijoiksi laskettavien ammatinharjoittajien hyödyntäminen mahdollistaisi joustavan ja kustannustehokkaan tavan vastata palvelutarpeeseen varsinkin tilanteissa, joissa työvoiman tarve vaihtelee (HE, jakso 2.1). Sääntelylle on siten hyväksyttäviä perusteita, ja sitä voidaan pitää perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla tarpeellisena tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Ehdotuksen mukaan alihankinnan laajuutta määrittäisi säännösperusteisesti se, että alihankinnnan toteuttavalla yksityisellä palveluntuottajalla olisi edelleen oltava palvelujen tuottamiseen riittävästi omaa osaamista ja henkilöstöä sekä muut riittävät toimintaedellytykset ja sen olisi kyettävä ohjaamaan ja valvomaan alihankintatoimintaa kuten omaa toimintaansa. Lisäksi alihankintaa käyttävän yksityisen palveluntuottajan olisi turvattava ostopalvelusopimuksen mukaisten velvoitteiden täyttäminen ja palvelut samalla tavoin kuin tuottaessaan palvelut omana tuotantonaan. Tämä vaatimus korostaa hyvinvointialueen kanssa sopimuksen tehneen yksityisen palveluntuottajan kokonaisvastuuta palvelutuotantoketjusta. Ostopalvelujen käyttämisen lähtökohtana olisi myös edelleen sote-järjestämislain 12 §:n

sisältämä sääntely laadullisista ja hallinnollisista edellytyksistä, joiden rajoissa hyvinvointialue voi hankkia palveluita sen sopimuskumppaneina olevilta yksityisiltä palveluntuottajilta. Alihankinnan toteuttamiseen kohdistuisivat lisäksi hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeet ja rikosoikeudellinen virkavastuu. Ehdotettua sääntelyä ei näissä puitteissa toteutettuna voida pitää ongelmallisena perustuslain 124 §:n kannalta.

Alihankinnan ketjuttaminen

Alihankinnan ketjuttamisesta ehdotetaan lisättäväksi uusi 17 a § sote-järjestämislakiin. Sen mukaan yksityinen palveluntuottaja saisi hankkia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimaa edelleen toiselta palveluntuottajalta. Tällainen sote-palvelujen edelleenhankinta olisi säännösehdotuksen mukaan mahdollista, jos sen perusteena on tilapäinen tarve sairauden, vanhempainvapaan tai vastaavan muun edellä mainittuihin syihin verrattavan perusteen perusteella.

Ehdotettua ketjuttamista voidaan pitää yksityiselle annetun julkisen hallintotehtävän siirtämisenä edelleen muulle kuin viranomaiselle. Sitä voidaan siten pitää myös yhtenä alihankinnan muotona, jonka edellytyksiä perustuslain 124 §:n kannalta on tarkasteltu edellä.

Ketjuttamista koskevaa sääntelyä on lisäksi aiheellista arvioida siltä kannalta, että yksityiselle annetun julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti, joskaan ei ehdottoman torjuvasti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 15/2018 vp, s. 8, PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Valiokunta on pitänyt tehtävän edelleen siirtämisen mahdollisuutta arvioidessaan merkityksellisenä etenkin siirrettävän tehtävän teknistä tai avustavaa luonnetta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia. Nämä seikat voivat mahdollistaa edelleen siirtämisen perustuslain 124 §:n puitteissa (PeVL 33/2021 vp, kappale 8).

Alihankinnan ketjuttaminen voisi säännösehdotuksen mukaan kohdistua kaikkiin yksityisen palveluntuottajan palveluihin, joten se ei rajoittuisi vain teknisluonteisiin tehtäviin. Toisaalta sote-palvelujen tuottamisessa voi käytännössä olla vaikea erottaa teknisluonteisia tehtäviä sisällöllisemmistä tehtävistä, mikä voi vähentää tämän kriteerin merkitystä. Ketjuttaminen olisi lisäksi ehdotetun säännöksen mukaan mahdollista vain säännösperusteisesti tarkemmin määritellyn tilapäisen tarpeen perusteella, minkä voidaan arvioida rajoittavan alihankinnan laajuutta.

Ainoastaan säännöksessä tarkoitetun tilapäisen tarpeen perusteella toteutettavalla sote-palvelujen tuottamisella olisi tarkoitus turvata sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus tilanteissa, joissa varsinainen alihankkija on tilapäisesti estynyt tuottamaan palvelua. Tällaista palvelujen tuottamista voidaan pitää luonteeltaan lähinnä avustavana ja sille on aiheellisia perusteita, joiden mukaan sitä voidaan pitää perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla tarpeellisena tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Ketjutus olisi mahdollista vain vastaavilla edellytyksillä kuin varsinainen alihankinta, ja ketjutetun palvelun toteuttamiseen kohdistuisivat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan. Edellytyksenä tällaiselle ketjuttamiselle olisi lisäksi se, että hyvinvointialue ja yksityinen palveluntuottaja ovat 15 §:ssä tarkoitetussa sopimuksessa sopineet alihankinnan mahdollisuudesta. Yksityisen palveluntuottajan ja alihankkijan olisi kummankin huolehdittava siitä, että tämä toinen palveluntuottaja täyttää 14 §:ssä säädetyt vaatimukset. Yksityinen palveluntuottaja olisi kokonaisvastuussa tuottamistaan palveluista. Nämä verraten tiukat edellytykset ja julkisen hallintotehtävän edelleen siirron rajattu kohde huomioon ottaen ehdotettu sääntely ei nyt käsillä olevassa sääntelyyhteydessä muodostu perustuslain 124 §:n kannalta ongelmalliseksi.