Asiantuntijalausunto 25.2.2025
Raija Huhtanen

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetunlain muuttamisesta (HE 210/2024 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksen mukaan sote-järjestämislakiin (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021) lisättäisiin säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisestä valmiussuunnittelusta ja häiriötilanteiden hoitamisesta normaali- ja poikkeusoloissa. Alueellisesti valmiussuunnittelusta ja häiriötilanteiden hoitamisesta sovittaisiin hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksessa (50a §). Kansallisesti päätösvalta asiassa kuuluisi sosiaali- ja terveysministeriölle (50b §). Ministeriössä tapahtuvan valmistelun tueksi perustettaisiin uusi toimielin, sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen valmiusryhmä, jossa olisi edustajat sosiaali- ja terveysministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, hyvinvointialueilta, HUS-yhtymästä ja Helsingin kaupungista (50c §).

Esityksen *tavoitteena* on tukea ”yhteistyöaluetasoisesti ja kansallisesti” julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon valmiutta ja varautumista sekä häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hoitamista. Lainsäädäntöä halutaan täsmentää, jotta laki antaisi riittävät valtuudet hyvinvointialueiden rajat ylittävälle johtamiselle ja päätöksenteolle häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tavoitteena on parantaa valmistautumista kansallisen riskiarvion mukaisiin uhkakuviin ja luoda edellytyksiä Suomen Nato-jäsenyydestä johtuvien velvoitteiden täyttämiselle sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän muodostumista yhtenäiseksi valtakunnalliseksi kokonaisuudeksi valmiuden ja varautumisen kannalta halutaan edistää. Tämän arvioidaan parantavan toiminnan johtamista, tiedonkulkua ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä myös normaalioloissa. Nykyinen, järjestämislain 7 lukuun perustuva järjestelmä arvi-

oidaan liian hajautetuksi uhkakuviin nähden. Nykylainsäädännön mukaisilla toimielimillä, kuten järjestämislain 23 §:n mukaisella sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnalla, ei perustelujen mukaan myöskään ole päätösvaltaa, jota tarvittaisiin erityisen merkittävissä häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa. (Perustelut s. 25, 27 ja 32.)

Säätämisjärjestysperusteluissa esitystä tarkastellaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten (esim. TSS-sopimus, KP-sopimus), perustuslain 7 §:n (oikeus elämään), perustuslain 19 §:n 1 momentin (oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon), perustuslain 19 §:n 3 momentin (julkisen vallan velvollisuus turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä), perustuslain 17 §:n (kielelliset perusoikeudet), perustuslain 22 §:n (julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen), perustuslain 121 §:n (kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto) sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan valossa. (s. 50–55)

Yhteistyösopimus (lakiehdotus 50a §)

Järjestämislain uusi 50a § koskisi häiriötilanteiden ja poikkeusolojen ”hallintaa” yhteistyöalueella (ks. myös 36 § 3 mom. 10 kohta). Pykälässä säädettäisiin asioista, joista on sovittava samaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksessa. Perussäännökset yhteistyösopimuksesta ovat järjestämislain 36 §:ssä. Nykyiseen sääntelyyn verrattuna pakollisesti sovittavien asioiden määrä kasvaisi eli hyvinvointialueiden yhteistyövelvoitteen ala laajenisi.

Sangen pitkälle menevää yhteistyövelvoitetta edustaisi *50a §:n 1 momentin 5 kohta*. Sen mukaan yhteistyösopimuksessa olisi sovittava yliopistollista sairaalaa ylläpitävän hyvinvointialueen, HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin ”oikeudesta johtaa (…) häiriötilanteen hoitamiseen liittyvää toimintaa” yhteistyöalueella ja ”kohdentaa voimavaroja yhteistyöalueen hyvinvointialueiden välillä”. Tätä koskevan päätösvallan käyttämisestä ja sen edellytyksistä säädettäisiin *50a §:n 2 ja 3 momenteissa*. Perustelujen mukaan sääntelyllä turvattaisiin mahdollisuus johtaa tai koordinoida hyvinvointialueiden voimavaroja yli hyvinvointialuerajojen ”vakavammissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa”. Esimerkkeinä kohdennettavista voimavaroista mainitaan sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijät, hoitotarvikkeet, laitteet, ajoneuvot, asiantuntijatuki ja tukipalvelut (s. 40). – Osaksi vastaavanlaisesta yliopistollista sairaalaa ylläpitävän hyvinvointialueen, HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin toimivallasta säädettäisiin *50a §:n 1 momentin 3, 4 ja 6 kohdissa*, yhdessä pykälän 2 ja 3 momenttien kanssa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut *kuntien* yhteistoimintavelvoitteita erityisesti julkisen vallan kansanvaltaisen perustan (PL 2 § 1 ja 2 mom.) ja kunnallisen itsehallinnon (PL 121 § 1–3 mom.) kannalta. Kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä, vaikka kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään onkin katsottu rajoittavan jossain määrin

kunnallista itsehallintoa. Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun ohessa yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. (Esim. *PeVL 67/2014 vp* s. 5 ja *PeVL 37/2006 vp* s. 5 ja niillä viitatut.)

Kun kyse oli päätöksenteosta hallituksen esityksessä[1] tarkoitetulla kuntien yhteistoiminta-alueella, perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että asukasluvultaan suurin yhteistoiminta-alueen kunta voisi saada alueella yksipuolisen määräämisvallan. Tämä oli vastoin valiokunnan vakiintunutta kantaa kuntien pakollisessa yhteistoiminnassa noudatettavasta päätöksentekojärjestelmästä. Tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttö edellytti sen vuoksi yhteistoiminta-alueen päätöksentekojärjestelyjen jättämistä kuntalain puitteissa asianomaisten kuntien sovittaviksi tai lakiehdotuksen tarkistamista niin, ettei yhteistoiminta-alueella pääsäännön mukaan noudatettava päätöksentekojärjestelmä antanut yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. (PeVL 37/2006 vp s. 5–6 ja siinä viitatut.)

Nyt arvioitava esitys koskee hyvinvointialueiden pakollista yhteistyötä, joten sitä on arvioitava alueellista itsehallintoa koskevan *perustuslain 121 §:n 4 momentin* kannalta. Helsingin kaupungin kohdalla kyse on kuitenkin kunnallisesta itsehallinnosta, josta säädetään saman pykälän *1–3 momenteissa*. Perustuslakivaliokunnan mukaan kuntiin soveltuvia itsehallinnon periaatteita tulee soveltaa myös hyvinvointialueisiin ottaen kuitenkin huomioon hyvinvointialueiden erityispiirteet (*PeVL 26/2017 vp* s. 22). Perustuslain 121 §:n 4 momentista ei johdu samanlaisia vaatimuksia hyvinvointialueiden itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1—3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle. Perustuslakivaliokunta on toisaalta korostanut itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa myös kuntia suurempien alueiden itsehallinnon välttämättömänä peruselementtinä (esim. *PeVL 17/2021 vp* kappaleet 14–17 ja niillä viitatut).

Ehdotettu sääntely antaisi yhdelle hyvinvointialueelle, HUS-yhtymälle ja Helsingin kaupungille oikeuden määrätä yksipuolisesti muun muassa häiriötilanteen hoitamiseen liittyvän toiminnan johtamisesta ja voimavarojen kohdentamisesta yhteistyöalueella. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista päätöksentekojärjestelmää perustuslain vastaisena silloin, kun kyse on kuntien pakollisesta yhteistoiminnasta. Yhteistyösopimusta koskeva järjestämislain 36 § on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Pykälää ei pidetty tuolloin ongelmallisena perustuslain kannalta (PeVL 17/2021 vp). On kuitenkin huomattava, ettei kyseinen pykälä sisältänyt tuolloin eikä sisällä edelleenkään nyt ehdotetun kaltaisia säännöksiä yhden hyvinvointialueen, HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin yksipuolisesta määräämisvallasta.

Ehdotettujen säännösten soveltamisala olisi rajattu, sillä ne koskisivat 50a §:ssä tarkoitettuja häiriötilanteita ja poikkeusoloja. Lisäksi edellytettäisiin, että toimenpiteestä

[1] Hallituksen esitys HE 55/2006 vp laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

päättäminen on ”tarpeen häiriötilanteen laajuuden, kiireellisyyden tai muun vastaavan syyn takia” (50a § 2 mom.). Edellytyksistä säädettäisiin siten osaksi avoimin ilmaisuin, eikä kyseeseen tulevia häiriötilanteita – poikkeusoloista poiketen (valmiuslaki 3 §) – määriteltäisi laissa. Vaikka häiriötilanteisiin viittaavia ilmaisuja sisältyy myös voimassa olevaan järjestämislakiin, erityisesti lain 7 lukuun, niiden merkitys lain soveltamiselle korostuisi uuden sääntelyn johdosta. Perustelujen esimerkit häiriötilanteista ja poikkeusoloista (esim. äärimmäiset sääolot, Nato-jäsenyyden velvoitteet) viittaavat laajaan ja moniaineksiseen kokonaisuuteen (esim. s. 22, 30, 32).

Esitetyn perusteella pidän yhteistyösopimusta koskevaa 50a §:ää pulmallisena niin alueellisen itsehallinnon kuin kunnallisen itsehallinnon kannalta. Pykälä antaisi yhdelle hyvinvointialueelle, HUS-yhtymälle ja Helsingin kaupungille yksipuolista määräämisvaltaa muun ohessa toiminnan johtamisesta ja voimavarojen kohdentamisesta yhteistyöalueen muihin hyvinvointialueisiin ja Helsingin kaupunkiin nähden ja olisi vain vaivoin sovitettavissa yhteen kunnallisen ja muun alueellisen itsehallinnon peruselementteihin kuuluvan kansanvaltaisuusperiaatteen ja demokraattisen päätöksenteon kanssa. Vaikka soveltamiskynnys on pyritty asettamaan pykälässä korkealle, sitä koskevan väljän ja osaksi avoimen sääntelyn johdosta on vaikea arvioida, missä tilanteissa se ylittyisi.

Sisällöltään väljää sääntelyä edustaa myös 50a §:n 1 momentin 8 kohdan säännös ”valtion viranomaisesta”. Perustelut eivät tarjoa juuri selvennystä asiaan. Niissä viitataan ”laajamittaisen maahantulon” tilanteeseen, jossa rajalla tapahtuva viranomaistoiminta edellyttäisi sosiaali- ja terveydenhuollon tukea yhtenevästi koko maarajalla (s. 41). Sääntelyä olisi hyvä täsmentää.

Valtion ohjaus (lakiehdotus 50b §)

Esitys vahvistaisi hyvinvointialueisiin kohdistuvaa valtion ohjausta. Ehdotetun 50b §:n *1 momentin* mukaan sosiaali- ja terveysministeriö päättäisi ”normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa” hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ”toiminnan johtamisesta ja muuttamisesta sekä voimavarojen kohdentamisesta hyvinvointialueiden tai yhteistyöalueiden välillä”, jos se on ”tarpeen voimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön vuoksi, palvelujen järjestämisen turvaamiseksi taikka toiminnan yhteensovittamiseksi”. Ohjauspäätöksen voimassaolosta säädettäisiin pykälän 2 momentissa.

Ministeriön ohjauspäätös valmisteltaisiin 50c §:n tarkoittamassa sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa valmiusryhmässä, jossa myös hyvinvointialueet olisivat edustettuina. Ministeriö voisi kuitenkin käyttää päätösvaltaa myös ilman valmiusryhmän valmistelua, jos se on ”välttämätöntä häiriötilanteen hoitamisen kiireellisyydestä, häiriötilanteen laadusta tai laajuudesta taikka muusta näihin rinnastuvasta syystä” (50b § 3 mom.). – Lisäksi yhteistyösopimusta koskevasta sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksesta säädettäisiin järjestämislain 37 §:n 2 momentissa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut hyvinvointialueisiin kohdistuvaa valtion ohjausta perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta sote-uudistuksen johdosta antamissaan lausunnoissa. Se on muistuttanut tässäkin yhteydessä kansanvaltaisperiaatteen (PL 2 § 1 ja 2 mom.) ja perustuslain 121 §:ssä tarkoitettujen itsehallinnon muotojen välisestä kytköksestä ja kiinnittänyt huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi. Sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellytti valiokunnan mielestä kuitenkin etenkin kyseisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota muuten voitaisiin pitää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena. (PeVL 26/2017 vp s. 21, 24–25 ja *PeVL 17/2021 vp* kappaleet 22–27.)

Sosiaali- ja terveysministeriön oikeus päättää toiminnan johtamisesta ja muuttamisesta sekä voimavarojen kohdentamisesta hyvinvointialueiden ja yhteistyöalueiden välillä kaventaisi hyvinvointialueiden oikeutta päättää omista asioistaan ja merkitsisi puuttumista alueiden perustuslaissa suojattuun itsehallintoon. Tähän liittyisi se, mitä 50b §:n 2 momentissa säädettäisiin ministeriön päätöksen etusijasta (50a §:n 2 momentissa tarkoitettuun?) hyvinvointialueen päätökseen nähden. Kysymys olisi hyvinvointialueita velvoittavan hallintopäätöksen tekemisestä eli julkisen vallan käytöstä, josta tulisi säätää tarkasti laissa. Tähän nähden ehdotetut säännökset sisältävät varsin joustavia ja/tai avoimia ilmaisuja (”normaaliolojen häiriötilanteet”, ”muusta näihin rinnastuvasta syystä”). Ehdotettu 50b §:n 3 momentti jättäisi sosiaali- ja terveysministeriölle itsenäistä harkintavaltaa sen suhteen, milloin se voi päättää ohjauksesta ilman, että hyvinvointialueilla on mahdollisuus osallistua asian valmisteluun.

Ministeriön ohjausvalta koskisi toisaalta vain laissa tarkoitettuja tilanteita, joten sen soveltamisala olisi rajattu. Se ei myöskään ulottuisi hyvinvointialueille tehtävälainsäädännössä asetettuihin palvelujen järjestämisvelvollisuuksiin, jotka siis säilyisivät ennallaan. Hyvinvointialueella olisi oikeus hakea ministeriön päätökseen valittamalla muutosta hallintoprosessilain mukaisesti (järjestämislaki 60 §; perustelut s. 45). Ehdotettu sääntely mahtuu arvioni mukaan lainsäätäjän harkintavaltaan ja on siten käsiteltävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Sääntelyä olisi kuitenkin aiheellista täsmentää mainituilta kohdin.

Tampereella 25. helmikuuta 2025

Raija Huhtanen
Julkisoikeuden professori (emerita)