

Asia: VN/15078/2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Viite:

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 17.6.2025, VN/15078/2025

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia siltä osin, kuin se koskee hyvinvointialueen varautumista poikkeusoloihin ja Suomen puolustuksen tukemista. Esityksen tarkoituksena on antaa hyvinvointialueille Puolustusvoimien kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyviä uusia tehtäviä, jotka liittyvät poikkeusoloihin varautumiseen. Esityksen tarkoituksena on parantaa sosiaali- ja terveydenhuollon valmiutta vastata muuttuneen turvallisuus- ja toimintaympäristön vaatimuksiin sekä erityisesti toimia aseellisen hyökkäyksen tai sen uhan aiheuttamissa poikkeusoloissa.

Ehdotuksen vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun sääntelyn vaikutuksia sekä muita toteutumisvaihtoehtoja on arvioitu kiitettävästi. Myös taloudellisia vaikutuksia on arvioitu. Eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta voisi kuitenkin vielä selventää sitä, tulisivatko nyt ehdotetun lainsäädännön vaatimat lisäkustannukset sisältymään niihin kuluihin, joita Naton jäsenmaat

sitoutuvat käyttämään (julkisten tietojen mukaan sotilasmenoihin 3,5 prosenttia bkt:sta sekä puolustukseen liittyviin menoihin 1,5 prosenttia bkt:sta). Budjettivalta Suomessa kuuluu eduskunnalle. Sellaisissa hallituksen esityksissä, joilla on merkittäviä suoria tai välillisiä vaikutuksia valtiontalouteen, tulee taloudellisia vaikutuksia selostaa mahdollisimman seikkaperäisesti. Eduskuntaa ei myöskään tule asettaa jo päätetyn eteen (ks. esim. PeVL 22/2024 vp).

Hyvinvointialueiden itsehallinto

Hallituksen esityksellä on liittymäpintoja eduskunnan käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen HE 210/2024 vp. Tuossa esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia muun muassa siten, että lakiin lisätään säännökset häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnasta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueella (50 a §) ja sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteiden ja poikkeusolojen kansallisesta johtamisesta (50 b §). Ehdotuksella pyritään täsmentämään lainsäädäntöä niin, että häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa laki antaa riittävät toimintavaltuudet yli hyvinvointialueiden tapahtuvan johtamisen ja päätöksenteon mahdollistamiseksi.

Nyt tarkasteltavan hallituksen esityksen jatkovalmistelussa on seurattava sitä, miten tuo lainsäädäntö etenee ja sovitettava säännökset yhteen. Kiinnitän erityistä huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta lausunnossaan totesi tuon hallituksen esityksen yhteydessä, että ilmaisu ”normaaliolojen häiriötilanteet” jää säännösehdotuksen ja sen perustelujen valossa täysin avoimeksi. Sääntelyä on valiokunnan mukaan välttämätöntä muuttaa niin, että siitä käy ilmi huomattavasti ehdotettua täsmällisemmin, millaisissa varsin vakavissa olosuhteissa säännöstä voidaan soveltaa (PeVL 10/2025 vp, kappale 8). Nyt tarkasteltavan hallituksen esityksen kohdalla vaikuttaisi olevan samaa pulmaa. Jatkovalmistelussa on selostettava tarkemmin sitä, mitä normaaliolojen häiriötilanteet tässä yhteydessä olisivat.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti hallituksen esityksen HE 210/2024 vp kohdalla huomiota myös perustuslain 121 §:n suojaamaan hyvinvointialueiden itsehallintoon ja edellytti, että sääntely on täsmällistä (PeVL 10/2025 vp). Nyt tarkasteltavan hallituksen esityksen perusteluihin sisältyy arvio vaikutuksista hyvinvointialueiden itsehallintoon. Silti vaikuttaa siltä, että ehdotetut säännökset ovat sen verran avoimia, ettei vaatimus lakisääteisydestä itsehallinnon takeena välttämättä täyty. Aivan erityisen pulman muodostaa se, että osa hyvinvointialueille säädetyistä tehtävistä määräytyisi valtioneuvoston päätöksellä, jolloin lailla säätämisen vaatimus ei perustuslain 121 §:n vaatimalla tavalla täyty.

Sääntelyn selkeys

Ehdotettu 53 a § on soveltamisalaltaan jossain määrin epäselvä muutoinkin kuin siltä osin, että ”normaaliolojen häiriötilanne” on määrittelyltään avoin. Ehdotettu 53 a § hyvinvointialueiden

velvollisuudesta antaa virka-apua soveltuisi sanamuotonsa mukaisesti sekä normaaliolojen häiriötilanteissa että valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 4–6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Näitä poikkeusoloja ovat suuronnettomuudet, tartuntataudit sekä yhteiskunnan toimivuutta olennaisesti ja laajamittaisesti estävät tai lamaannuttavat uhat ja tapahtumat. Esitetyn 53 a §:n perusteluissa selostetaan, että virka-apusäännös ei koskisi sotilaallisten poikkeusolojen tilanteita. Perusteluissa selostetaan hyvinvointialueiden ja Puolustusvoimien yhteistyötä. Hieman epäselväksi jää kuitenkin se, minkälaisissa valmiuslain 3 §:n 4–6 kohtien määrittämässä tilanteissa hyvinvointialueiden tulisi antaa virka-apua esimerkiksi Yhdysvaltojen joukoille taikka yhteispohjoismaisille joukoille.

Ehdotetussa 53 a §:ssä säädettäisiin myös kahdesta tavasta saada virka-apua. Hyvinvointialueiden tulisi antaa Puolustusvoimille, Rajavartiolaitokselle ja Pohjois-Atlantin liitolle ja sen jäsenmaiden asevoimille virka-apua ilmeisesti niiden oman pyynnön perusteella. Sen sijaan muille Suomen liittolaisille virka-apua annettaisiin vain Puolustusvoimien pyynnöstä. Säännöskohtaisten perustelujen valossa jako ei kuitenkaan ole näin selkeä. Perusteluissa annetaan se kuva, että myös Naton joukoille virka-apua annettaisiin Puolustusvoimien pyynnöstä, mutta toisaalta todetaan, että muiden liittolaisten kuin Naton ollessa kyseessä, joukkojen tarvitsema virka-apupyyntö hyvinvointialueille koordinoitaisiin Puolustusvoimien kautta (s. 29-30). Sääntelyä on selkeytettävä.

Ehdotetun 53 a §:n 2 momentissa säädettäisiin hyvinvointialueen mahdollisuudesta päättää virka-avun antamisen muuttumisesta maksulliseksi. Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 29 todetaan, että käytännössä tämän kaltaista yhteistyötä on ollut aiemminkin ja ”Nyt tarkoituksena on tuoda vallitseva käytäntö lain tasolle ja säätää sen yksityiskohdista”. Ehdotettuun 53 a §:n 2 momenttiin sisältyy useita tulkinnanvaraisia käsitteitä, kuten ”sitoo suuria voimavaroja”, ”pitkittyy” ja ”merkittäviä kustannuksia”. Tällaiset ovat tyyppillisesti omiaan aiheuttamaan tarvetta muutoksenhakuun.

Ehdotuksen yhteyttä perustuslain 21 §:ssä säädettyyn hyvää hallintoa ja oikeusturvavaatimuksia koskeviin oikeuksiin ei ole hallituksen esityksessä avattu tarkemmin. Kaikissa hyvinvointialueen tekemissä päätöksissä lienee lähtökohtana hallintolain (434/2003) noudattaminen. Mitä siis tarkoitetaan ehdotetulla ”neuvottelulla”. Onko kyse jostain muusta kuin hallintolain 34 §:n mukaisesta kuulemisesta? Lisäksi hallintolain 47 §:n mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta, on liitettävä valitusosoitus. Jos taas valittaminen on erityisen säännöksen nojalla kielletty, päätökseen olisi hallintolain 48 §:n mukaan sisällytettävä ilmoitus siitä, minkä säännöksen nojalla valittaminen ei ole mahdollista. Sääntelyä tulee jatkovalmistelussa selkeyttää.

Ehdotetun 53 a §:n sisäinen johdonmukaisuus on myös jossain määrin kyseenalainen. Pykälän 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan: ”Virka-avun antaminen ei saa vaarantaa hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien hoitamista.” Voiko tämä edellytys tehdä sitä edeltävissä virkkeissä säädetyt velvoitteet tyhjiksi ottaen huomioon, että jo tavanomaisissa oloissa lakisääteisten tehtävien hoito lienee ajoittain vaikeaa? Entä voidaanko pykälää tulkita niin, että 53 a §:n 1 momentin alkuosassa säädetyt velvollisuudet muodostavat osan viimeisessä virkkeessä säädettävistä lakisääteisistä tehtävistä? Viimeistä virkettä tulisi kvalifioida ja suhteuttaa momentin alkuosaan.

Ehdotetun 53 b §:ssä säädettäisiin hyvinvointialueen ja Puolustusvoimien yhteistyöstä. Hyvinvointialue on 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 valtioneuvoston päätöksellä tarkemmin määriteltävällä tavalla. Hallituksen esityksessä voisi tarkemmin selostaa sitä, miten nyt ehdotettava sääntely sovitetaan yhteen valmiuslain sääntelyn kanssa. Valmiuslain 11 luvun lähtökohta on, että myös valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, jotka koskevat aseellista hyökkäystä tai sen uhkaa, sosiaali- ja terveysministeriö, ja joissakin tapauksissa aluehallintovirasto, toimivat koordinoivina viranomaisina. Nyt ehdotetussa sääntelyssä sosiaali- ja terveysministeriöllä taikka aluehallintovirastolla ei näyttäisi olevan kovin merkittävää roolia. Poikkeusoloihin varautumisessa lienee tärkeää, kuten hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esille, koordinoida toimintaa niin, että eri tahojen velvollisuudet ja toimivaltajaot ovat selvät. Hallituksen esitystä voisi tältäkin osin selkeyttää.

Kaiken kaikkiaan hallituksen esityksessä ehdotettu 53 a § ja 53 b § muodostavat varsin sirpalemaisen kokonaisuuden. Ensimmäisessä säädettäisiin virka-avusta, jälkimmäisessä yhteistyöstä ja varautumisesta. Ensimmäinen soveltuisi ”normaaliolojen häiriötilanteisiin” sekä muihin valmiuslain tarkoittamiin poikkeusoloihin kuin sotilaallisiin. Jälkimmäinen ei soveltuisi näihin, vaan pelkästään sotilaallisiin poikkeusoloihin. Systematiikaltaan tämä yhdistelmä on varsin vaikea hahmottaa ja sen logiikkaa voisi selostaa seikkaperäisemmin.

Valtioneuvostolle delegoitava päätösvalta

Hallituksen esitysluonnoksessa keskeiseksi kysymykseksi nousee valtioneuvoston päätösvalta, josta säädettäisiin 53 b §:ssä ja 53 c §:ssä. Asia on merkityksellinen perustuslain 80 §:n kannalta. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, ehdotettu sääntely ei täyttäne täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia sillä tavoin kuin lainsäädännöltä yleensä edellytetään. Lisäksi alemman tasoinen säädöstaso ei olisi valtioneuvoston asetus, vaan valtioneuvoston päätös. Tällaista ratkaisua ehdotetaan sen vuoksi, että valtioneuvoston päätös on viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain perusteella mahdollista salata, toisin kuin valtioneuvoston asetus. Jos terveydenhuollon tässä esityksessä tarkoitettua syystä tehtävää varautumista koskevat tarkemmat tiedot olisivat yleisesti saatavissa, se voisi vaarantaa varautumistoimenpiteet. Sääntelyratkaisu on kieltämättä erikoinen, mutta sille lienee hyväksyttävä syy.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) perusteella kyseessä olisivat ilmeisesti sen 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiset päätökset. Huomionarvoista on, että jotkin valtioneuvoston päätökset ovat valituskelpoisia. Koska valitusmahdollisuus oletettavasti halutaan sulkea tässä yhteydessä pois, lienee siitä välttämätöntä säätää.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto