


**Lausunto**

28.6.2024

 VN/36736/2023  
 VN/36736/2023-VM-45

Sosiaali- ja terveysministeriö

**Valtiovarainministeriön lausunto sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta**

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu hallituksen esitysluonnos laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia, jäljempänä sote-järjestämislaki, siinä säädettäisiin yhteistyörakenteista sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisen valmiussuunnittelun luomiseksi ja yhteensovittamiseksi sekä häiriötilanteiden hoitamiseksi normaalioloissa ja poikkeusoloissa. Kansallisen ja kansainvälisen tason uhkakuviin varautumiseksi esitysluonnoksessa ehdotetaan perustettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen johtoryhmä. Johtoryhmälle ja esitysluonnoksen mukaisesti hallintosäännössä nimetyille vastaaville viranhaltijoille ehdotetaan annettavan sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisvastuuta joko yhteistyöalueittain tai kansallisesti. Lisäksi sote-järjestämislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskuksesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa esitysluonnoksesta. Pyydettyinä lausuntonaan valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

**Yleistä**

Esitysluonnoksen mukaan yhteistyöaluetasoisesti ja kansallisesti on tarkoitus tukea hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon valmiutta ja varautumista sekä häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hoitamista. Valtiovarainministeriö pitää esitysluonnoksen tavoitteita lähtökohdiltaan perusteltuina.

Esitysluonnoksessa ehdotetulla lainsäädännöllä on tarkoitus luoda sosiaali- ja terveyssektorille omat alueelliset ja valtakunnalliset rakenteet häiriötilanteiden ja poikkeusolojen johtamiseen.

Valtiovarainministeriö kiinnittää sosiaali- ja terveysministeriön huomiota kuitenkin siihen, että valtionhallinnossa on samanaikaisesti valmistelussa useita uudistushankkeita, jotka liittyvät kiinteästi esitysluonnokseen. Jatkovalmistelussa nämä uudistushankkeet on otettava huomioon ja esitysluonnoksen sisältöä on paremmin sovitettava yhteen muiden kansallista

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Valtiovarainministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 28  
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
 Helsinki

0295 16001  
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

valmiutta ja varautumista koskevien sekä muutoin hallitusohjelman mukaisten uudistushankkeiden kanssa.

Ensinnäkin on otettava huomioon eduskunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta (HE 2/2024 vp), jossa ehdotetun mukaisesti valtiovarainministeriön rooli hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan yleisessä ohjauksessa kasvaisi nykyisestä. Samalla hyvinvointialueiden tehtäviä koskevan alueellisen ja valtakunnallisen valmiuden ja varautumisen valtakunnallisten tavoitteiden valmistelun yhteen sovittaminen siirtyisi sosiaali- ja terveysministeriöltä valtiovarainministeriölle ja tavoitteiden edistäminen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnalta uudelle hyvinvointialueneuvottelukunnalle. Esitysluonnoksesta puuttuu arviointi siitä, miten eduskunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys vaikuttaa lausunnolla olevaan esitysluonnokseen.

Toiseksi oikeusministeriössä on käynnissä valmiuslain (1552/2011) kokonaisuudistus. Valmiuslain kokonaisuudistuksessa arvioidaan valmiuslain ajantasaisuus, toimivuus ja kehittämistarpeet sekä valmistellaan uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat säädösehdotukset. Uudistuksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä. Hallituksen esitys valmiuslain uudistamisesta on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2025. Hallituksen esityksen luonnos on tarkoitus lähettää julkiselle lausuntokierrokselle vuoden 2025 alkupuolella. Esitysluonnoksessa ei ole miltään osin kuvattu esityksen yhteyttä vireillä olevaan edellä todettuun valmiuslain kokonaisuudistukseen. Valtiovarainministeriö pitää haastavana ja myös epätarkoituksenmukaisena sellaista tilannetta, jossa yhden toimialan osalta poikkeusolojen ja häiriötilanteiden toimivaltuuksista säädettäisiin erillään samaan aikaan tapahtuvasta valmiuslain valmistelusta.

Kolmanneksi valtiovarainministeriö huomioi, että pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti on käynnissä valtion aluehallinnon uudistus, jossa kootaan valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä uuteen valtakunnalliseen virastoon. Samalla muodostetaan uudet alueelliset elinvoimakeskukset. Uudistuksessa turvataan kattavat palvelut eri puolilla Suomea, ja erityistä huomiota kiinnitetään varautumistehtävien aukottomaan toteutumiseen. Uuden mallin mukaan järjestetty valtion aluehallinto käynnistää toimintansa viimeistään vuonna 2026. Uudistusta koskeva hallituksen esitysluonnos on parhaillaan lausuntokierroksella.

Neljänneksi valtiovarainministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että esitysluonnosta on perusteltu laajasti myös Nato-jäsenyyden aiheuttamilla vaatimuksilla. On selvää, että Naton siviiliresilienssin seitsemän perusvaatimusta sisältävät tavoitteita myös sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen toimintaan. Resilienssiin liittyvät vaatimukset ovat kuitenkin laaja-alaisia ja kytkeytyvät kattavasti myös muihin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kysymyksiin, kuten valtionhallinnon jatkuvuuden turvaamiseen, kriittisen infrastruktuurin turvaamiseen ja suuriin väestöliikkeisiin. Jotta nämä vaatimukset voidaan huolellisesti täyttää, tulee hallinnonalojen keskinäisen yhteistyön olla johdonmukaista ja selkeää. Siksi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olisi tärkeää, että ennen esitysluonnoksessa ehdotettuja uusia rakenteita ja muutoksia, yhteistyön ja koordinaation rakenteita myös Naton resilienssiasioiden osalta voitaisiin tarkastella riittävän kokonaisvaltaisesti eri hallinnonalojen kesken.

Edellä mainituissa uudistushankkeissa on kyse pitkälti toimintaa ohjaavien ja määrittävien hallinnollisten rakenteiden uudistamisesta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan valtionhallinnon uudistushankkeissa ei tule luoda päällekkäisiä rakenteita. Tämän vuoksi esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulee ensitilassa selvittää eri uudistushankkeet huomioon ottaen millaiseksi kokonaisuudeksi varautumisen ja häiriötilanteiden hoitaminen on valtionhallinnossa ja alueellisesti muodostumassa. Ennen tällaista kokonaisarviota valtiovarainministeriö ei pidä mahdollisena esitysluonnoksen edistämistä.

Valtiovarainministeriö tuo yleishuomiona myös esiin, että esitysluonnos sisältää runsaasti hyvinvointialueiden itsehallintoa koskevia kysymyksiä, kuten kysymyksiä johtamisesta, päätöksenteosta ja resurssiallokaatiosta, joiden asianmukainen käsittely edellyttää jatkovalmistelua.

Edelleen esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on hyvä lähtökohtana selkeyttää, että valtiovarainministeriön tehtäviin kuuluvat muun muassa hyvinvointialue- ja maakuntajaot, hyvinvointialueiden johtamisen, hallinnon ja rahoituksen sääntely sekä vastuu hyvinvointialueiden ja kuntien rahoituksesta ja talouden seurannasta ja arvioinnista. Valtiovarainministeriöllä on myös keskeinen rooli valtion ja muun aluehallinnon hallinnollisessa ohjauksessa. Valtiovarainministeriö kiinnittää sosiaali- ja terveysministeriön huomiota myös siihen, että valmiuden ja varautumisen kannalta ns. häiriö- tai poikkeustilanteissa johtamisrakenteen jäsentyminen yhteistyöalueiden pohjalle ei välttämättä olisi kaikkein loogisin tapa organisoitua. Organisoitumisen on taattava erittäin hyvä alueellinen ja ajallinen joustavuus myös yhteistyöalueiden rajat ylittäen, eikä turhan jäykällä hallinnollisella rakenteella olisi tätä joustoa vaarannetta-va.

Valtakunnallisessa tai alueellisesti laaja-alaisessa toiminnan tai toimintaympäristön häiriötilanteissa ei siten voida tarkastella vain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, vaan esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tarkastelua on tehtävä moninäkökulmaisesti ja laaja-alaisesti kansalaisten sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien perusoikeuksien toteutumisen lisäksi myös kunnan asukkaiden ja elinkeinotoiminnan toimintamahdollisuuksien, kansalaisoikeuksien toteutumisen sekä erityisesti yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden näkökulman kannalta.

Vaikka valtiovarainministeriö katsoo, että esitysluonnoksen jatkovalmistelu on mahdollista ainoastaan, kun edellä mainitut seikat on esiintuotu esitysluonnoksen sääntelykehikon lähtökohtana, jotta päätöksentekijälle muodostuu sääntelytarpeen ja siitä johtuvien vaikutusten arviointia varten oikea kokonaiskäsitys nykyisestä ja tulevaisuuden julkisen sektorin viranomaistoiminnasta ja hallintorakenteista sekä päätöksenteko- ja rahoitusjärjestelmistä. Esitysluonnoksessa ehdotettavan vaikutuksia on arvioitava tämän kokonaisuuden kannalta.

Esitysluonnoksen jatkovalmistelua varten valtiovarainministeriö tuo lisäksi esiin alla olevia yksityiskohtaisia huomioita.

## Käsitteistä

Valtiovarainministeriö kiinnittää sosiaali- ja terveysministeriön huomiota lakiehdotuksessa käytettyihin käsitteisiin. Lakiehdotuksessa käytetään esimerkiksi käsitteitä häiriötilanne ja voimavara, mutta niitä ei ole määritelty ja määrittelyt ja määrittelyjen täsmennykset on tehtävä jatkovalmistelussa vähintään alla olevien käsitteiden osalta.

Esitysluonnoksen perusteluista voidaan päätellä, että voimavaralla tarkoitetaan ainakin henkilöstöä ja laitteita. Epäselväksi jää kuitenkin, käsittääkö voimavara esimerkiksi talousarvioon vuosittain otettavaa määrärahaa ja tietovarantojen tietoja. Valtiovarainministeriö toteaa, että hyvinvointialueiden rahoituksesta säädetään hyvinvointialueiden rahoituksesta annetussa laissa (617/2021) ja rahoitukseen liittyvät tehtävät ovat valtiovarainministeriön lakisääteisiä tehtäviä. Ilman tarkempaa määritelmää olisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan mahdollista esimerkiksi lakiehdotuksen 50 c §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella se, että sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen johtoryhmän tehtävänä olisi esimerkiksi rahoituksen kohdentaminen. Tämä ei valtiovarainministeriön näkemyksen ole missään muodossa mahdollista.

Lakiehdotuksessa myönnettäisiin tiettyjä toimivaltuuksia häiriötilanteita varten, mutta säännösehdoituksissa ei ole tarkemmin määritelty, mitä häiriötilanteilla tarkoitetaan. Myös esitysluonnoksen perusteluja voidaan määrittelyn osalta pitää vähäisinä. Koska kyse on hyvinvointialueiden itsehallintoon liittyvistä rajoituksista, rajoitusten tulisi olla tarkkarajaisia ja täsmällisiä, minkä vuoksi myös häiriötilanteen määritelmää voidaan pitää välttämättömänä. Kannatettavaa olisi siten, että häiriötilanteiden kriteereistä säädettäisiin lain tasolla. Näin olisi selkeästi ja avoimesti todennettavissa ne edellytykset, jolloin johtoryhmällä olisi mahdollisuus käyttää ehdotettuja, suhteellisen laajoja toimivaltuuksia. Joka tapauksessa olisi perusteltua

harkita, että johtoryhmä voisi käyttää laajoja toimivaltuuksiaan ainoastaan, jos valtioneuvosto on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa maassa vallitsevan poikkeusolot, jotka edellyttävät valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamista.

### Lakiehdotuksen 51 §

Ehdotettua 51 §:ää voidaan sinänsä pitää tarkoituksenmukaisena. Jatkovalmistelussa ehdotettua pykälää tulisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kuitenkin muuttaa vähintään siten, että hyvinvointialueiden ohjauksen ja rahoituksen tarpeita varten sosiaali- ja terveysministeriön tulisi jakaa tilannekuva valtiovarainministeriölle.

### Lakiehdotuksen 50 a §

Ehdotetun 50 a §:n 5 momenttia koskevista yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole otettu huomioon sitä, että henkilöstön siirtämistä säännellään muussakin lainsäädännössä. Perusteluissa ei ole myöskään arvioitu ehdotetun säännöksen suhdetta valmiuslain 86 §:ään. Näiltä osin esitysluonnosta on jatkovalmistelussa tarkoituksenmukaista täsmentää.

Ehdotetun 50 a §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi menettelyistä kiireellisissä tilanteissa. Ehdotuksen mukaan viranhaltijan kiireellisessä tilanteessa tekemä päätös voitaisiin saada 50 b §:ssä tarkoitetun kansallisen johtoryhmän käsiteltäväksi. Käsittelystä säädettäisiin lakiehdotuksen 50 c § 1 momentin 6 kohdassa. Kansallinen johtoryhmä on uudenlainen toimielin, joka toimisi erillisenä sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä ja joka käytännössä lakiehdotuksen 50 a §:n 2 momentin tapauksessa toimisi jonkinlaisena oikeussuojaa tarjoavana organisaationa. Uutta rakennelmaa perustellaan esitysluonnoksessa varsin niukasti, vaikka kyseessä on ainutlaatuinen poikkeus järjestelmässä. Koska kyseessä on hyvinvointialueiden itsehallintoon liittyvä oikeussuojakeino, sen tehokkuutta tulisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan arvioida perusteluissa erityisen laajasti. Jatkovalmistelussa tulisi myös pohtia, onko johtoryhmän kokoonpano 50 b §:n perusteella kaikkein sopivin toimimaan merkittävässä oikeussuojaroolissa. Valtiovarainministeriö tuo esiin suhtautuvansa esitysluonnoksessa esitettyyn johtoryhmän kokoonpanoon kriittisesti.

Ehdotetun 50 a § 4 momenttia voidaan monelta osin pitää päällekkäisenä pykälässä säädettäväksi ehdotetun sopimisen ja menettelyjen kanssa. Lisäksi on huomioitava, että menettelyiden suhdetta ei ole esitysluonnoksen perusteluissa käsitelty millään tavalla. Toimivallan käytön kriteerejä voidaan pitää hyvin väljinä tai niitä ei juuri ole, vaikka se mahdollistaa ministeriölle päätöksenteon asioissa, joissa hyvinvointialueet ovat saattaneet sopia toisiin. Vaikka sama sääntely on nykyisessä sote-järjestämissä, se tulisi sopeuttaa uusiin ehdotettuihin säännöksiin sopivammaksi, etenkin kun uusi sääntely tarkoittaisi, että hyvinvointialueet sopisivat keskenään samaa tarkoitavista menettelyistä.

### Lakiehdotuksen 50 b §

Ehdotetussa 50 b §:ssä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen johtoryhmästä, jolle säännöksen perusteella muodostuisi päätöksenteko- ja toimeenpanovaltaa. Niimestään huolimatta johtoryhmälle annettaisiin myös operatiivisia hallintotehtäviä varautumisen lisäksi. Tosiasiallisesti ei voi välttyä vaikutelmasta, että johtoryhmärakenteessa olisi käytännössä kyse uudesta valtion ja hyvinvointialueiden yhteisestä, sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivasta viranomaisesta. Valtiovarainministeriö tuo esiin suhtautuvansa kriittisesti esitysluonnoksessa esitettyyn johtoryhmään uutena hallinnollisena mekanismina. Lisäksi ministeriö pitää johtoryhmän asemaa suhteessa päätöksentekojärjestelmään ja -valtuuksiin vähintään epäselvänä.

Esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan johtoryhmän jäsenien toimivan virkavastuulla, mutta vastuun toteutumisen tavasta ja prosessista ei mainita mitään. Virkavastuun toteutuminen käytännössä jää myös jossain määrin epäselväksi, koska suurin osa johtoryhmän jäsenistä on hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin viranhaltijoita. Johtoryhmä kuitenkin toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan vähintään esitysluonnoksen perusteluissa tulisi selvittää, miten virkavastuun on ajateltu käytännössä toteutuvan.

Tiedonhallintalain (906/2019) 13 a §:ssä säädetään viranomaisen vastuista häiriötilanteista tiedottamisesta ja varautumisesta häiriötilanteisiin. Varautumisvelvollisuudesta poikkeusoloihin säädetään valmiuslaissa. Viranomaisen on riskiarvioinnin perusteella huolehdittava, että tietoaineistojen käsittely, tietojärjestelmien hyödyntäminen ja niihin perustuva toiminta jatkuvat mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa ei ole riittävällä tavalla kuvattu muodostettavaksi ehdotetun johtoryhmän toimivaltuuksien vaikutuksia toimivaltaisten viranomaisten tiedonhallinnan vastuisiin, ottaen huomioon erityisesti myös muut viranomaiset kuin hyvinvointialueet.

Ehdotetun 50 b §:n mukaan valtiovarainministeriöllä ei olisi edustusta johtoryhmässä, vaikka johtoryhmässä päätettäisiin muun muassa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa voimavarojen ja materiaalien kohdentamisesta. Voimavara- ja häiriötilanne -käsitteisiin liittyviä haasteita on käsitelty aiemmin tässä lausunnossa. Jos johtoryhmän tehtävät liittyvät valtion talouteen yleisesti tai erityisesti hyvinvointialueiden tehtävien järjestämiseen, rahoitukseen tai talouteen, tulisi valtiovarainministeriöllä olla edustus johtoryhmässä.

Ehdotetun säännöksen perusteella ei voi välttyä vaikutelmalta, että johtoryhmän kokoonpanossa ei ole huomioitu hallinnon eri toimialojen keskinäisiä riippuvuuksia, joita muodostuu esimerkiksi viranomaisen tehtäviensä hoitamiseksi hyödyntämiensä tietojen kautta. Jatkovalmistelussa on tarkoituksenmukaista pohtia, tulisiko johtoryhmä vähintään velvoittaa tiedottamaan toiminnastaan muita sellaisia tahoja, joiden tehtävien hoitoon johtoryhmän ratkaisut voisivat vaikuttaa.

Esitysluonnoksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuolto tukeutuu kaikkein kriittisimmän viranomaisten välisen viestinnän ja tilannekuvan osalta erityisesti valtionhallinnon turvallisuusverkkoon (TUVE). Ensihoitopalvelulla on turvallisuusverkon käyttövelvoite, ja muutoin sosiaali- ja terveydenhuollon kriittisten tärkeillä toimijoilla on oikeus turvallisuusverkon käyttöön yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa (laki julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toiminnasta 10/2015, tuve-laki). Valtiovarainministeriö toteaa, että tuve-lain 3 §:n mukaisesti toimialan käyttöön velvoitetut ovat terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitettujen ensihoitopalvelusta vastaavien viranomaisten, rajautuen tuve-lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti tehtäviin. Turvallisuusverkon muu käyttö määräytyy tuve-lain 4 §:n mukaisesti valtiovarainministeriön hyväksynnällä.

Esitysluonnoksessa on todettu, että sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen johtoryhmän kokoontumisessa ei edellyttäisi fyysistä läsnäoloa, mikäli kokouksen tietoturvallisuudesta voitaisiin varmistua esimerkiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toiminnan keinoin. Valtiovarainministeriö tuo tässä yhteydessä esille, että tällöin ko. toimijoilla tulisi olla joko turvallisuusverkon tuve-lain 3 §:n mukainen käyttövelvoite tai toimija olisi saanut käyttöoikeuden tuve-lain 4 §:n mukaisesti.

Ehdotetun 50 b §:n 6 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan muun muassa päätöksen tiedoksiannosta annettaisiin tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Valtiovarainministeriö pitää asetuksenantovaltuutta ongelmallisena, koska päätöksen tiedoksiannosta säädetään hallintolaissa. Hallintolain säännöksistä ei voi poiketa asetuksen tasoisella säännöksellä. Kaiken kaikkiaan ehdotetun säännöksen perusteella asetustasolla jäisi säädettäväksi niin merkittäviä asioita, että esitysluonnoksen jatkovalmistelun jälkeen olisi tarpeen toimittaa lausunnolle myös asetusehdotusluonnos.

### **Ehdotettu 50 c §**

Ehdotetussa 50 c §:ssä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen johtoryhmän tehtävistä. Säännöstä voidaan pitää monella tapaa haasteellisena, ja se edellyttää runsaasti jatkovalmistelua.

Säännöksen muotoilusta voi päätellä, että toimivaltuudet on tarkoitettu myös poikkeusoloihin, mutta esitysluonnoksessa ei ole käsitelty säännöksen suhdetta ja mahdollista päällekkäisyyttä valmiuslain 11 luvun säännöksiin. Aiemmin tässä lausunnossa on jo

kiinnitetty huomiota sekä ehdotetun lain säännösten suhteesta valmiuslakiin että lakiehdotuk-sessa käytettyihin käsitteisiin.

Kun johtoryhmän toimivaltuuksien on tarkoitus puuttua hyvinvointialueiden itsehallinnon piiriin kuuluviin asioihin, johtamisen sisältö tulisi määritellä säännöksissä riittävän yksiselitteisesti. Ehdotetun säännöksen perusteella jää epäselväksi, voisiko johtaminen tarkoittaa jopa operatiivisen toiminnan suoraa johtamista ja käskemistä vai kenties jotain muuta. Asiaan liittyen on merkityksellistä, että nykyinen sääntely mahdollistaa valtion hyvinvointialueisiin kohdistuvan strategisen ohjauksen, muttei operatiivisen toiminnan ohjausta. Johtamisen sisällöllä on siten vaikutusta myös sen arviointiin, onko ehdotettu sääntely ristiriidassa hyvinvointialueiden itsehallinnon kanssa.

Ehdotetun 50 c §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu toimivaltuus vaikuttaa olevan päällekkäinen sen kanssa, mistä hyvinvointialueet säädettäisiin sopimaan. Perustelujen mukaan yhteistyöalueet ylittävä häiriötilanne vaatisi aina kansallista johtamista. Perustelu ohittaa sen, että kukin yhteistyöalue hoitaa häiriötilannetta omalla alueellaan. Tässä tilanteessa olisi erityisen tärkeää, että johtoryhmän johtamisen sisällöt olisi riittävän yksityiskohtaisesti määriteltä laissa, jotta tavoiteltu toiminta voisi olla sujuvaa ja nopeaa.

Ehdotetun 50 c §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu toimivaltuus vaikuttaa ulottuvan hyvinvointialueen itsehallinnon ja lakisääteisten tehtävien alueelle. Kun samaan valmiuden sääntelyyn varaudutaan ehdotettujen säännösten mukaan hyvinvointialueiden yhteistyössä, on vaikea nähdä, millainen hyöty on saatavissa siitä, että keskitetysti päätetään valmiuden sääntelystä, kun hyvinvointialue on vastaavan menettelyn suunnitellut itse yhteistyöalueen puitteissa.

Ehdotetun 50 c :n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu toimivaltuus perustuu heikommin hyvinvointialueiden omaan tai yhteiseen suunnitteluun. Toiminnon tarve on tunnistettavissa, mutta yksipuolisena päätöksenä se puuttuu valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan enemmän hyvinvointialueiden itsehallintoon kuin olisi välttämätöntä. Jos toiminta tapahtuisi alueiden itsensä suunnittelemien periaatteiden mukaan, se loukkaisi vähemmän itsehallintoa.

Ehdotetun 50 c §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettu tehtävä on käytännössä oikeussuojatehtävä, johon johtoryhmällä näyttäisi olevan heikommat mahdollisuudet kuin häiriötilanteiden hoitoon. Tehtävä olisi suurelta osin oikeusharkintaa ja johtoryhmän jäsenet ilmeisesti edustaisivat enemmän sosiaali- ja terveydenhuollon substanssiasiantuntemusta kuin oikeudellista osaamista.

Ehdotetun 50 c §:n 2 momentin mukaan johtoryhmän päätös ohittaisi hyvinvointialueen voimassaolevan päätöksen ristiriitatilanteessa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksen perusteluissa esitetyt säätämisyjärjestysarviot eivät ole linjassa näin voimakkaan puuttumisen kanssa. Osittain tämä voinee johtua siitä, että johtaminen-sanan sisällön määrittely on tekemättä, mikä puolestaan mahdollistaa tulkinnan, että johtaminen tarkoittaisi myös yksityiskohtaista operatiivista johtamista käskyin ja määräyksin keskitetysti. Tällaisen johtamisen tarkoituksenmukaiselle käytölle tulisi olla selkeät ja riittävän korkealla olevat kriteerit samoin kuin menettely tulisi perustella asianmukaisesti säätämisyjärjestyksen kannalta. Tällaisessa yhteydessä johtaminen tulisi ensi sijassa määritellä yleisemmäksi toiminnaksi kuin operatiiviseksi yksityiskohtien johtamiseksi.

## Lopuksi

Hyvinvointialueen lakisääteisiä tehtäviä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen. Hyvinvointialueen kokonaisvaltaisen toiminnan kannalta voidaan pitää perusteltuna, että hyvinvointialueen sisälle ei rakenneta yksittäisiä erillisiä rakenteita yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ja toisaalta pelastustoimen varautumisen ja häiriötilanteiden hoitamiseen. Rakenteita – sekä alueellisesti että valtakunnallisesti – on tarpeen tarkastella myös tältä osin kokonaisuutena.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetuilla muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä itsenäisiä taloudellisia vaikutuksia hyvinvointialueiden tai valtion talouteen. Esitysluonnoksessa on kuitenkin todettu, että vaikutusten arviointiin liittyy epävarmuutta, koska vaikutukset riippuvat toimintaympäristön sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien häiriötekijöiden luonteesta. Valtiovarainministeriö pitää todennäköisenä, että ehdotetuilla muutoksilla olisi kustannusvaikutuksia, ainakin ehdotetun johtoryhmän päätöksenteon kautta ja valmiuskeskuksen tie-donkeruun kautta. Jos esitysluonnoksessa ehdotettu tarkoittaisi resurssiallokation toteuttamista johtoryhmätyöskentelyn perusteella, tulisi tätä arvioida sekä välittömien että välillisten taloudellisten vaikutusten osalta. On varsin oletettavaa, että esimerkiksi tilan- ja neuvonlaatuun edellyttäisi myös muiden toimialojen kuin sosiaali- ja terveysalan viranomaisten tietoja. Tällöin kyse olisi uudesta tiedonkeruusta, jota koskevia oikeuksia ja velvoitteita sekä seurausvaikutuksia tulisi myös arvioida.

Alivaltiosihteeri

Susanna Huovinen

Osastopäällikön (ma.) sijainen, finanssineuvos, yksikön päällikkö

Noora Heinonen

Jakelu

STM Sosiaali- ja terveysministeriö  
STM OHO Ohjausyksikkö, Erkki Papunen

**VN/36736/2023-VM-45**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: