

**Lausunto**

20.6.2024

VN/36736/2023  
VN/36736/2023-OM-7

Sosiaali- ja terveysministeriö

**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi  
 sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta**

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia (612/2021) siltä osin, kuin se koskee valmiutta, varautumista sekä häiriötilanteiden hoitamista normaalioloissa ja poikkeusoloissa. Samaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden välisestä varautumista koskevasta yhteistyöstä, työnjaosta ja yhteensovittamisesta sovittaisiin jatkossakin hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksessa. Kansallisiin ja kansainvälisiin uhkakuviin varautumiseksi esitysluonnoksessa ehdotetaan perustettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen johtoryhmä, johon kaikki yhteistyöalueet nimeäisivät vastuuhenkilönsä. Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen johtoryhmälle sekä hallintosäännössä nimetyille viranhaltijoille ehdotetaan annettavan sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisvastuuta esitysluonnoksessa täsmennetyin ehdoin yhteistyöalueittain tai kansallisesti, mikäli se on tarpeellista häiriötilanteen laajuuden, kiireellisyyden tai muun erityisen syyn takia.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

**Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen johtoryhmä**

Lakiin ehdotetaan säädettäväksi uusi 50 b §, jossa olisi säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen johtoryhmästä, sekä uusi 50 c §, jossa olisi säännökset ko. johtoryhmän tehtävistä. Luonnostellun 50 b §:n mukaan johtoryhmä toimisi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä ja sen nimitäisi valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Johtoryhmän puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana toimisivat sosiaali- ja terveysministeriön määräämät ministeriön virkamiehet. Johtoryhmään nimettäisiin muita jäseniä seuraavasti: 1) yksi edustaja kultakin yliopistollista sairaalaa ylläpitävältä hyvinvointialueelta; 2) yksi edustaja Helsingin kaupungilta; 3) yksi edustaja HUS-yhtymästä.

Luonnostellun 50 c §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen johtoryhmän tehtävänä olisi: 1) päättää hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toiminnan johtamisesta sekä voimavarojen ja materiaalien kohdentamisesta hyvinvointialueiden tai yhteistyöalueiden välillä 50 a §:ssä sovittujen periaatteiden puitteissa, mikäli päättäminen on tarpeen yhteisen tilannekuvan luomisen tai voimavarojen tarkoituksenmukaisen yhteiskäytön vuoksi taikka toiminnan yhteensovittamiseksi eikä häiriötilanteen hoitamisen kiireellisyydestä, useita yhteistyöalueita koskevasta laajuudesta tai muusta näihin rinnastuvasta syystä johtuen asiaa ole tarkoituksenmukaista ratkaista yksittäisen yhteistyöalueen toimesta; 2) päättää valmiuden säätelyn tasoista ja menettelyistä 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa; 3) päättää valtion viranomaisten luovuttamien kansallisten voimavarojen kohdentamisesta hyvinvointialueille kyseisen viranomaisen päättämien periaatteiden mukaisesti; 4) päättää periaatteista ja toimenpiteistä, joilla hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroja voitaisiin 50 a §:ssä sovittujen periaatteiden puitteissa käyttää yhteisesti valtion viranomaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön ja kansainväliseen yhteistyöhön; 5) antaa suositukset valtakunnallisesti yhtenäisistä valmiussuunnittelun periaatteista; 6) arvioida hyvinvointialueen 50 a §:n 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksen perusteella, onko hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksessa 50 a §:n mukaisesti sovittu toimivallan käyttö ollut tarpeellista ja oikeasuhtaista häiriötilanteen hoitamiseksi ja ryhtyä tarvittaessa oman toimivaltansa puitteissa tarvittaviin toimenpiteisiin häiriötilanteen hoitamisessa.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

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

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1606 7730  
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi  
oikeusministerio.fi

Luonnostellun 50 b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 38) ei tarkemmin avata sitä, mitä tarkoittaa, että johtoryhmä toimisi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä, ts. olisiko se ministeriön yhteydessä toimiva erillinen viranomainen. Esitysluonnoksen muutoksenhakua (60 §) koskevan sääntelyn yksityiskohtaisten perustelujen yhteydessä kuitenkin todetaan (s. 45), että "Kun kyse on uuden tyyppisestä valtion ja hyvinvointialueiden yhteisestä viranomaisesta, muutoksenhakuun liittyvistä asioista on selvyyden vuoksi syytä säätää erikseen." Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa puolestaan todetaan (s. 48), että "Kyse olisi uuden tyyppisestä valtion ja itsehallinnollisen järjestelmän yhteistyömuodosta, josta ei ole aiempaa toimintamallia kunnallisen itsehallinnon ajalta."

Perustuslain 11 luvussa säädetään hallinnon järjestämisestä ja itsehallinnosta. Kyseisen luvun sääntely ei tunnista nyt luonnostellun kaltaista valtion ja itsehallinnollisen alueen yhteistä viranomaista. Oikeusministeriön mielestä perustuslain hallinnon järjestämistä koskevat säännökset keskeisesti ohjaavat uusien viranomaisten perustamista ja järjestämistä. Lausuttavana olevan esitysluonnoksen tavoitteet huomioiden uusi viranomainen tulisi em. lähtökohdat huomioon ottaen nähtävästi sijoittaa osaksi valtionhallintoa. Esitysluonnoksessa ehdotetut tehtävät ja toimivalta huomioon ottaen lienee sinänsä kyseenalaista, onko tarkoituksenmukaista, että tehtävien hoitamista ja toimivallan käyttöä varten perustettaisiin erillinen uusi viranomainen.

Jos uusi viranomainen kuitenkin nähtäisiin tarkoituksenmukaiseksi perustaa, niin laissa tulisi nähtävästi olla laajempaa sääntelyä ko. viranomaisen toiminnasta, vaikka valtioneuvoston asetuksella olisikin tarkoitus säätää erinäisistä seikoista. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Luonnostellun sääntelyn perusteella voidaan arvioida, että uusi viranomainen voisi käyttää julkista valtaa esimerkiksi päättämällä resurssien kohdentamisesta. Valtionhallinnon toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Myös toimielimen toimikauden mahdollisen määräaikaisuuden on katsottu kuuluvan yleisiin perusteisiin.

Vaikuttaa harhaanjohtavalta, että viranomaisen nimi olisi "johtoryhmä"; paremminkin johtoryhmä kai olisi ko. viranomaisessa toimiva em. yhteistyöelin, kun johtoryhmän puheenjohtajat ja jäsenet eivät olisi ko. viranomaisen virkamiehiä, vaan virkamiehiä tai viranhaltijoita omista taustaorganisaatioissaan. Uuden viranomaisen virkamies olisi nähtävästi johtoryhmän esittelijänä toimiva virkamies.

### **Muutoksenhakusääntely**

Esitysluonnoksen 60 §:ssä on säännökset muutoksenhausta johtoryhmän päätökseen. Esitysluonnoksessa nähtävästi katsotaan, että johtoryhmän tekemä päätös olisi luonteeltaan hallintopäätös. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan johtoryhmän toimivallan käyttö vaikuttaisi olevan ennemminkin toiseen viranomaiseen (hyvinvointialueeseen) kohdistuvaa määräysvallan käyttöä tai toimivallan käytön alistamista, kuin hallintomenettelyssä tapahtuvaa hallintopäätösten tekemistä. Tällöin ei ole tarpeen säätää muutoksenhausta. Oikeusministeriö pitää olennaisena seikkana, että toimivallan käytön luonne tarkistetaan esityksen jatkovalmistelussa. Sikäli kuin kyse olisi määräysvallan käytöstä tai toimivallan käytön alistamisesta, tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, missä määrin "johtoryhmän" kollegiaalinen päätöksentekomalli soveltuu asiayhteyteen.

### **Suhde valmiuslakiin**

Esitysluonnoksessa (s. 31) todetaan, että normaaliolojen tai häiriötilanteiden menettelytavoista ei ole tarkoituksenmukaista sopia valmiuslaissa, sillä valmiuslaissa säädettäviä menettelytapoja ei olisi mahdollista ottaa käyttöön niissä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa häiriötilanteissa, joissa poikkeusoloja ei ole ehditty toteamaan tai poikkeusoloja ei ole perusteltua todeta. Lisäksi esitysluonnoksessa (s. 24) viitataan hallitusohjelmaan, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä kehitetään niin, että myös normaaliolojen häiriötilanteissa viranomaisilla on riittävästi keinoja tarvittaessa sitovasti ohjata ja johtaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä mukauttaa toimintaa riittävien palvelujen ja toimeentulon turvaamiseksi.

Oikeusministeriö toteaa, että parhaillaan käynnissä olevan valmiuslain kokonaisuudistuksen yksi lähtökohta on, että normaaliolojen lainsäädäntöä tulisi kehittää niin, että myös poikkeusolojen vallitessa viranomaisten normaaliolojen toimivaltuudet riittäisivät mahdollisimman pitkälle. Vakavia häiriötilanteita ja poikkeusolojakin tulee siis kyetä hallitsemaan ensisijaisesti normaaliolojen lainsäädännön keinoin ja viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja vasta viimesijaisesti valmiuslain tilapäisillä lisätoimivaltuuksilla. Nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen suhteen huomioitavaa on, että kaaavailtu sääntely liittyisi toimivallan käytön siirtämiseen tai alistamiseen tietynlaisissa tilanteissa. Tällaista sääntelyä voi oikeusministeriön mielestä pitää sen laatuksena, että se voidaan toteuttaa osana normaaliolojen lainsäädäntöä.

## **Esitysluonnoksen suhde Ahvenanmaan erityisasemaan**

Esitysluonnoksessa (s. 29) on selostettu Ahvenanmaan itsehallintolaisissa (1144/1991) säädetyistä maakunnan ja valtakunnan välisestä lainsäädäntövallan jaosta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä palo- ja pelastustoimen osalta Ahvenanmaalla normaalioloissa. Vaikka muutettavaksi ehdotettu laki ei ole tarkoitettu tulevaksi voimaan Ahvenanmaalla, toimivallanjakoasian ja kokonaisuuden laajemmaksi hahmottamiseksi näissä kansalliseen turvallisuuteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen keskeisesti liittyvissä kysymyksissä olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan kuitenkin syytä lisätä esitysluonnoksen perusteluihin seuraavat tiedot:

### *Toimivallanjako Ahvenanmaalla valmiuteen ja varautumiseen nähden*

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövalta Ahvenanmaalla koskee puolustus- ja rajavartiolaitosta (ottaen huomioon itsehallintolain 12 §:n säännös asevelvollisuuden suorittamisesta; lisäksi Ahvenanmaan saaret ovat demilitarisoituja ja neutralisoituja), järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa sekä valmiutta poikkeusolojen varalta. Myös poikkeusolot kuuluvat korkeimman oikeuden ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan (ks. KKO:n lausunto OH 2020/168; KKO/97/2021; PeVL 6/2009 vp; PeVM 1/2021 vp; ja PeVL 29/2022 vp). Huoltovarmuudesta huolehtiminen sisältyy valmiuteen. Väestönsuojelu sekä ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjunta ovat itsehallintolain 27 §:n 28, 29 ja 31 kohdan mukaan myös valtakunnan lainsäädäntövallassa.

Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 4, 6, 12 ja 13 kohdan mukaan lainsäädäntövalta edellä mainituin poikkeuksin asioissa, jotka koskevat esimerkiksi yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä palo- ja pelastustointia, kuntien hallintoa, sosiaalihuoltoa sekä terveydenhuoltoa. Maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa on johdettu, että maakunnalla on esimerkiksi elintarvikkeita ja sähköntuotantoa koskevaa lainsäädäntövaltaa.

Maakunnan ja valtakunnan välisestä toimivallanjaosta seuraa, että valtion viranomaiset huolehtivat Ahvenanmaalla esimerkiksi yleisestä varautumisesta ja väestönsuojelusta. Tähän pääsääntöön on joitain poikkeuksia. Hallinnosta näissä asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset noudattaen itsehallintolain 30 §:n 3 kohdan mukaan sitä, että maakunnan viranomaiset osallistuvat väestönsuojeluun siten kuin sopimusasetuksella säädetään. Lisäksi itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan mukaan tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tartuntatautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaisia määrätty viranomainen. Muun muassa viimeksi mainittu itsehallintolain säännös on hallintouudistusten johdosta muutoshankkeen kohteena (Ahvenanmaa -työryhmän mietintö ja ehdotus laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:3).

Sen sijaan kriisinhallinnan ja häiriötilanteisiin puuttumisen normaalioloissa itsehallintolain 18 §:ssä säädetyillä, Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla aloilla on oikeusministeriön käsityksen mukaan katsottava olevan asioita, jotka ovat maakunnan lainsäädäntö- ja hallintovaltaan kuuluvia.

### *Ahvenanmaan valtionviraston valmius- ja varautumistehtävät*

Valmiuslain (1552/2011) mukainen yleinen varautumisvelvollisuus koskee myös Ahvenanmaalla toimivia valtion viranomaisia ja kuntia. Valtakunnan pelastuslain säännökset täydentävät valmiuslain mukaista yleistä varautumisvelvollisuutta poikkeusolojen varalle, mutta pelastustoimi kuuluu väestönsuojelua lukuun ottamatta maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Valtion hallintoviranomaisena Ahvenanmaalla Ahvenanmaan valtionviraston tulee valmiuslain 3 luvun 12 §:n nojalla valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluihin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Toimialakohtaisena aluehallintoviranomaisena Ahvenanmaan valtionviraston tehtäviin kuuluvat aluehallintovirastolain 4 §:n 2 momentin 3 kohdan ja 16 §:n nojalla varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen.

### *Poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annettu tasavallan presidentin asetus (900/2000)*

Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta johtuen valtion viranomaisten varautumisessa ja valmiussuunnittelussa syntyy rajapintoja eräiden maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien toimivalta-alojen kanssa, joiden hallinto on maakuntalaeilla uskottu joko maakunnan hallinnolle tai kunnille. Sen vuoksi

on annettu tasavallan presidentin asetus poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (900/2000, jäljempänä *sopimusasetus*). Yleinen varautumisvelvollisuus seuraa itsehallintoviranomaisten osalta sopimusasetuksesta.

Sopimusasetuksen mukaan Ahvenanmaan maakunnassa niistä valtakunnan viranomaiselle kuuluvista valmistelevista hallintotehtävistä ja muista valmistelevista tehtävistä, jotka kuuluvat väestönsuojeluun, huoltovarmuuteen tai yleiseen poikkeusoloihin varautumiseen, huolehtivat valtakunnan ja maakunnan viranomaiset yhdessä siten kuin asetuksessa säädetään. Sopimusasetuksella maakunnan itsehallintoviranomaisia siis integroidaan valtakunnan viranomaisille Ahvenanmaalla kuuluvien valmiusasioiden hoitoon.

Ahvenanmaan valtionviraston yhteydessä toimivassa *valmiusasioiden yhteistyövaltuuskunnassa* sovitetaan näitä asioita yhteen. Valmiusasioiden yhteistyövaltuuskuntaa johtavat maaherra ja maaneuvos. Valtuuskuntaan kuuluu maakunnan ja valtakunnan viranomaisten edustajia sen mukaan kuin valtuuskunnan työjärjestyksessä tarkemmin määrätään. Maaherra ja maaneuvos ratkaisevat yhteistyövaltuuskunnan käsiteltävinä olevat asiat neuvoteltuaan keskenään. Maaneuvos tekee päätökset maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa ja maaherra muissa asioissa. Maaherra päättää asioista, jotka koskevat valtion turvallisuutta.

Nykyinen sopimusasetus koskee nimenomaisesti vain poikkeusoloihin varautumista koskevia toimenpiteitä, muun muassa valmiussuunnittelua. Asetus ei siten koske valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamista Ahvenanmaan maakunnassa, kuten valmiustehtävien hoitamista poikkeusoloissa.

Perustuslakivaliokunta on useammassa yhteydessä katsonut, että valmiuslain soveltaminen myös Ahvenanmaalla saattaa käytännössä johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi. Valiokunta on pitänyt Ahvenanmaan erityisasema huomioon ottaen tärkeänä, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi myös kysymys valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella (PeVL 6/2009 vp, s. 15/II; PeVM 1/2021 vp, kohta 21). Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan 29/2022 vp muun muassa edellä mainittuihin ja toteaa, että se pitää välttämättömänä, että tulevissa lainsäädännön uudistuksissa lainsäädäntöä täydennetään ja selkeytetään näiltä osin.

Voimassa oleva sopimusasetus on säädösviittauksiltaan vanhentunut ja kaipaa päivitystä. Vallitsevista olosuhteista johtuvista syistä ja perustuslakivaliokunnan kannanotoista johtuen sopimusasetusta on tarpeen ainakin päivittää. Asetuksen uudistaminen suhteessa voimassa olevaan valmiuslakiin on oikeusministeriössä vireillä virkatyönä.

Osastopäällikön sijainen, yksikönpäällikkö Niklas Wilhelmsson

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu STM Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Tiedoksi Valtiosihteeri Teija Makkonen  
Kansliapäällikön sijainen, osastopäällikkö Johanna Suurpää  
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen  
Ministerin erityisavustaja Timo Karhunen

**VN/36736/2023-OM-7**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: