

18.7.2025

EOAK/3755/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Burrell

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.

Esitysluonnoksessa hyvinvointialueille ehdotetaan säädettäväksi eräitä poikkeusoloihin varautumiseen, maanpuolustuksen tukemiseen ja Suomen Nato-jäsenyyteen liittyviä tehtäviä. Tehtävät olisivat uusia.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

2 LAUSUNTO

2.1 Esitysluonnoksen tavoitteet

Esitysluonnoksen tavoitteena on parantaa hyvinvointialueiden valmiutta vastata muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksiin ja toimia aseellisen hyökkäyksen tai sen uhan aiheuttamissa poikkeusoloissa. Lakiin lisättäisiin puolustusvoimien ja hyvinvointialueiden yhteistyötä koskevat säädökset normaaliolojen virka-apuun ja poikkeusoloihin varautumiseksi. Esityksen tavoitteena on parantaa Suomen puolustuskykyä ja vahvistaa siviiliyhteiskunnan tukea Puolustusvoimille ja Natolle.

Esitysluonnoksessa ehdotetulle sääntelylle on hyväksyttävät ja painavat perusteet. Ehdotettavien säännösten taustalla on perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen. Lisäksi ehdotettavilla säännöksillä suojattaisiin poikkeusoloissa ja vakavissa normaaliolojen häiriötilanteissa perustuslain 7 §:ssä säädettyä oikeutta elämään. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mukaan lukien oikeus elämään sekä välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Viimeksi mainittuun oikeuteen lukeutuu muun ohella oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (HE 309/1993 vp, s. 69).

2.2 Alueellinen itsehallinto

Esitysluonnoksessa hyvinvointialueille ehdotetaan säädettäväksi uusia tehtäviä. Ehdotetun 53 a §:n mukaan hyvinvointialueilla olisi velvollisuus antaa virka-apua Puolustusvoimille ja eräille muille tahoille valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa. Ehdotetussa 53 b §:ssä hyvinvointialueet velvoitettaisiin valtioneuvoston päätöksellä tarkemmin määriteltävällä tavalla varautumaan valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin poikkeusoloihin sekä niissä tapahtuvaan Puolustusvoimille ja Natolle annettavaan terveydenhoidolliseen apuun (1 mom.) ja osallistumaan yhteistyöhön Puolustusvoimien ja Naton kanssa (2 mom.).

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetyn alueellisen itsehallinnon kannalta. Koska esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely koskisi myös Helsingin kaupunkia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäjänä, sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 121 §:n 1 momentissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei perustuslakivaliokunnan mukaan ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia kuntia suurempien hallintoalueiden, kuten hyvinvointialueiden, itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1–3 momentista kunnalliselle itsehallinnolle, jolla on pitkät historialliset perinteet ja nimenomaisesti säädetyt erityiset valtiosääntöoikeudelliset takeet (PeVL 17/2021 vp, kappale 15, ja PeVL 26/2017 vp, s. 20). Sanottu ei kuitenkaan merkitse sitä, että lainsäätäjän harkintavalta hyvinvointialueiden itsehallinnon vähimmäisvaatimuksien suhteen olisi täysin vapaata (PeVL 17/2021 vp, kappale 16, ja PeVL 26/2017 vp, s. 19). Perustuslakivaliokunta on korostanut kuntia suurempien alueiden itsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa (PeVL 17/2021 vp, kappale 9, ja PeVL 26/2017 vp, s. 19 ja 20).

Hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevassa lausunnossaan PeVL 17/2021 vp perustuslakivaliokunta totesi, että hyvinvointialueiden itsehallinnon ja valtion ohjauksen välillä vallitsee jännitteinen punninta-asetelma. Muun muassa valtion ohjauksen vuoksi valiokunta katsoi hyvinvointialueiden itsehallinnon jääneen varsin ohueksi. Toisaalta sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää perustuslakivaliokunnan mielestä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota voidaan pitää hyvinvointialueiden itsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena. (PeVL 17/2021 vp, kappale 27, ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 21)

Näissä aiemmin perustuslakivaliokunnan arvioitavina olleissa esityksissä hyvinvointialueiden itsehallintoon puuttumisen tarkoituksena on ollut turvata hyvinvointialueiden asukkaiden sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen. Nyt arvioitavana olevassa esitysluonnoksessa hyvinvointialueille ehdotettavien uusien tehtävien tarkoituksena on turvata lisäksi muiden henkilöiden kuin hyvinvointialueiden asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen.

Itsehallinnon kannalta on merkityksellistä, että tehtävät olisivat hyvinvointialueille säädettäviä uusia tehtäviä. Huomioni kiinnittyy tässä yhteydessä muun ohella siihen, että ehdotetussa 53 a §:ssä tarkoitettu virka-apu jäisi lähtökohtaisesti hyvinvointialueen kustannettavaksi. Esitysluonnoksen mukaan hyvinvointialueella olisi oikeus saada korvaus sille aiheutuneista merkittävistä kustannuksista virka-apua pyytäneeltä taholta. Kriteerit ja menettelytavat korvauksen saamiselle ovat mielestäni kuitenkin siinä määrin väljät, että ne aiheuttaisivat tulkintaongelmia säännöstä sovellettaessa. Hyvinvointialueiden itsehallinnollisen aseman näkökulmasta pidän välttämättömänä sitä, että ehdotetun 53 a §:n 2 momentin säännöstä täsmennetään.

Esitysluonnoksen vaikutusarviointina todetaan, että esityksen vaikutuksena puolustusvoimien ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen suunnittelu syvenee ja koulutus- ja harjoitustoiminta lisääntyy nykyisestä. Sosiaali- ja terveydenhuollon osaaminen sotilaalliseen voimankäyttöön varautumisessa kasvaa ja vahvistuu. Esityksen avulla voidaan varmistaa suunniteltu ja hallittu kansainvälisen turvallisuustilanteen edellyttämä terveydenhuollon valmiuden ja varautumisen nosto sekä Naton suorituskykyvaatimukseen vastaaminen ja suorituskyvyn ylläpitäminen.

Hyvinvointialueiden voimavarojen osoittaminen lakiesityksessä ehdotetussa 53 a §:ssä tarkoitettuun virka-apuun ja 53 b §:ssä tarkoitettuun varautumiseen ja yhteistyöhön voi johtaa siihen, että hyvinvointialueiden asukkaiden perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien toteutuminen vaarantuu. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan ehdotettavalla sääntelyllä ei olisi vaikutuksia hyvinvointialueiden muiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Erityisesti kun julkisessa terveydenhuollossa on edelleen hyvin vaikea henkilöstöpula, tulisi esityksen vaikutusarvioinnissa syvällisemmin arvioida, millä tavoin uudet tehtävät voidaan turvata vaarantamatta hyvinvointialueiden perustehtävää asukkaiden perusoikeuksien toteuttamisessa. En ole vakuuttunut siitä, että luonnostelluilla rahoitusjärjestelyilläkään voitaisiin turvata riittävä henkilöstö esitysluonnoksessa sanotulla tavalla (s. 22) tilanteessa, jossa julkisessa terveydenhuollossa vallitsee tulevaisuudessa yhä paheneva henkilöstöpula.¹

Vaikka esitysluonnoksessa on jonkin verran arvioitu muun muassa esityksen taloudellisia vaikutuksia sekä esityksen vaikutuksia hyvinvointialueisiin, esitysluonnosta tulisi mielestäni täydentää hyvinvointialueiden henkilöstöä ja henkilöstövoimavarojen tarvetta sekä uusien tehtävien edellyttämän osaavan ja asiantuntevan henkilöstön saatavuutta koskevin vaikutusarvioinnein.

¹ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa vuonna 2024 ilmestyneen julkaisun ”Sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstötarpeen ennakointi” keskeisenä päätelmänä oli, että ”nopea demografinen muutos kasvattaa palvelutarvetta ja muuttaa myös tarvittavien palvelujen rakennetta nykytoimintatapojen valossa työvoimaintensiivisempään suuntaan. Koulutustarjonnan ja nykyisensuuruisen maahanmuuton kautta syntyvä tarjonnan kasvu ei riitä kattamaan henkilöstötarpeen kasvua, jos palvelujen tuotanto noudattaisi nykykäytäntöjä myös tulevaisuudessa. Tämä saattaa johtaa kuiluun tarjonnan ja henkilöstötarpeen välillä – pahenevaan työvoimapulaan siis.” Honkatukia, Juha et al., Sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstötarpeen ennakointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:13, s. 132.

Ehdotetun 53 a §:n mukaan hyvinvointialueella olisi velvollisuus antaa normaaliolojen häiriötilanteessa ja muissa säännöksessä mainituissa tilanteissa Puolustusvoimien pyynnöstä virka-apua silloin, kun muu kuin Natoon kuuluva Suomen liittolainen tarvitsisi apua. Mielestäni velvollisuus virka-avun antamiseen olisi selkeyden vuoksi syytä kytkeä nimenomaiseen pyyntöön myös muiden asianomaisessa lainkohdassa tarkoitettujen tahojen kohdalla. Pitäisin lisäksi perusteltuna sääntelyratkaisua, jossa myös Naton tai sen jäsenmaan virka-apupyynnöt ohjautuisivat hyvinvointialueille koordinoitusti Puolustusvoimien välityksellä. Se, että myös Puolustusvoimat arvioisi virka-apupyynnön perusteita ja välttämättömyyttä, turvaisi omalta osaltaan hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa ja niiden mahdollisuuksia huolehtia perustehtävistään ottaen erityisesti huomioon, että ehdotettu säännös ei sisällä virka-apupyynnön laajuutta koskevia rajauksia. Totean tässä yhteydessä, että esitysluonnoksen perusteluista ei myöskään ilmene, onko esitysluonnoksessa tarkoitettun virka-avun antamisella oikeusperustaa esimerkiksi Naton jäsenyyttä ja toimintaa koskevissa sopimuksissa ja millä tavoin virka-avun ulottuvuus on näissä sopimuksissa tai jäsenmaiden kansallisessa asevoimien järjestämisvastuuta koskevassa lainsäädännössä rajattu.

Totean, että esitysluonnos on tulkinnanvarainen sen suhteen, onko ehdotettavia säännöksiä tarkoitus soveltaa sekä sosiaalihuoltoon että terveydenhuoltoon vai ainoastaan terveydenhuoltoon. Perusteluista välittyy yleisesti vaikutelma, että ehdotettava sääntely koskisi myös sosiaalihuoltoa. Ehdotetun 53 a §:n perusteluissa esitetyt esimerkit hyvinvointialueen virka-avusta koskevat yksinomaan terveydenhuoltoa, mutta itse pykälän 1 momenttiin on sisällytetty maininta hyvinvoinnin turvaamisesta.

Pidän välttämättömänä, että esitystä täsmennetään myös tältä osin.

2.3 Valtioneuvoston päätöksenteko

Esitysluonnoksessa ehdotetussa 53 b §:n 1 momentissa hyvinvointialueille säädettävän varautumisvelvollisuuden ja 2 momentissa säädettävän osallistumisvelvollisuuden tarkempi sisältö määriteltäisiin valtioneuvoston päätöksellä. Luonnosteltuun sääntelyratkaisuun on päädytty, jotta valtioneuvosto voisi tarvittaessa salata päätöksensä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla. Se ei olisi mahdollista, jos asiasta annettaisiin valtioneuvoston asetus.

Pidän ehdotetun sääntelyratkaisun perusteita ymmärrettävinä ja hyväksyttävinä esitysluonnoksessa tarkemmin selostetuista syistä. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ratkaisu on ongelmallinen perustuslain 80 §:n kannalta. Totean, että luonnoksessa ei ole onnistuttu perustelemaan ehdotettua sääntelyratkaisua perustuslain kannalta hyväksyttävästi.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Hallituksen esityksessä tulisi kuvata nyt esitettyä täsmällisemmin, mitä asioita valtioneuvoston päätöksen varautumisvelvollisuuden ja osallistumisvelvollisuuden tarkemman sisällön määrittely voi sisältää ja perustella perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa, ettei valtioneuvoston päätös sisältäisi lain alaan kuuluvia asioita. Lisäksi tulisi selkeästi kuvata se, miten valtioneuvoston päätöksen sisältö eroaisi asetuksella annettavista säännöksistä.

Käsitykseni mukaan ehdotettu sääntely ei olisi jännitteisessä suhteessa perustuslain 80 §:n kanssa, jos valtioneuvostolle jäisi esimerkiksi vain lainkohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden käyttöönotosta ja vähäisiksi luonnehdittavista yksityiskohdista päättäminen.

Totean lisäksi, että valtioneuvoston asetuksena annettavassa valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) on pyritty mahdollisimman tyhjentävään sääntelyyn säädettäessä valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavista asioista, mukaan lukien laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistaviksi säädetyt asiat. Käsitykseni mukaan valtioneuvoston ohjesääntöä tulisi täydentää ehdotetun sääntelyn vuoksi.

2.4 Muita huomioita

2.4.1 Ehdotettujen säännösten soveltaminen HUS-yhtymään

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan ehdotettuja säännöksiä on tarkoitus soveltaa myös Helsingin kaupunkiin ja HUS-yhtymään. Soveltamisala ei käy ilmi ehdotetuista säännöksistä.

Voimassa olevan järjestämislain 1 §:n 3 momentin mukaan sitä, mitä mainitussa laissa säädetään hyvinvointialueesta, sovelletaan myös Helsingin kaupunkiin siltä osin kuin se järjestää sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Kyseisessä lainkohdassa luetellaan erikseen ne järjestämislain säännökset, joita ei sovelleta Helsingin kaupunkiin.

Voimassa olevaa järjestämislakia sovelletaan HUS-yhtymään vain siltä osin kuin mainitun lain 1 §:n 4 momentissa erikseen niin säädetään.

Yllä mainittujen soveltamisalasäännösten nojalla esitysluonnoksessa ehdotetut säännökset tulisivat sovellettavaksi Helsingin kaupunkiin mutta ei HUS-yhtymään. Jos ehdotettuja säännöksiä on tarkoitus soveltaa myös HUS-yhtymään, järjestämislain 1 §:n 4 momentin luetteloa olisi täydennettävä viittauksella ehdotettaviin 53 a – 53 c §:n säännöksiin.

2.4.2 Järjestämisen käsite

Esitysluonnoksessa ehdotetun 53 a §:n 1 momentin säännöksen mukaan hyvinvointialue olisi velvollinen antamaan virka-apua lainkohdassa luetelluille tahoille terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä. Edellytyksenä olisi, että virka-avun antaminen on virka-avun pyytäjän järjestämisvastuulle kuuluvien henkilöiden hyvinvoinnin tai terveyden turvaamisen kannalta välttämätöntä. Ehdotetun 53 b §:n 1 momentin säännöksen mukaan hyvinvointialue olisi velvollinen varautumaan Puolustusvoimien sekä Naton ja sen jäsenmaiden asevoimien tukemiseksi tarvittavan terveydenhuollon järjestämiseen.

Esitysluonnoksen perusteluista ei ilmene, miksi 53 a §:n soveltamisalaan kuuluvat Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos, Nato ja sen jäsenmaat sekä muut Suomen liittolaiset, mutta 53 b §:n soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan Puolustusvoimat sekä Nato ja sen jäsenmaat. Sääntelyratkaisun perusteet olisi hyvä avata perusteluissa.

Totean että käsitteelle ”järjestäminen” on terveydenhuoltoa koskevassa kansallisessa sääntelyssämme vakiintunut erityinen merkitys ja käyttötarkoitus. Terveyspalvelujen järjestäminen on viranomaiselle lailla osoitettu tehtävä, joka on erotettava yhtäältä palvelujen ”tuottamisesta” ja toisaalta palvelujen ”antamisesta” tai ”hoitamisesta” taikka niistä ”huolehtimisesta”. Käsitteen merkityssisältö käy ilmi hyvinvointialueen järjestämisvastuuta koskevasta hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 7 §:n säännöksestä. Sen 1 momentin mukaan hyvinvointialue vastaa sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta, hyvinvointialueen asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä muun ohella järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä sekä tuottamistavan valinnasta.

Katson että jatkovalmistelussa olisi syytä vielä arvioida edellä kuvattujen käsitteiden käyttöä ehdotetuissa säännöksissä. Pidän mahdollisena, että käytettävällä käsitteellä on ehdotettujen säännösten soveltamiseen, esimerkiksi annettavan virka-avun laajuuteen, ulottuvia vaikutuksia.