



Erkki Papunen

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Asia: HE 129/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia ja pelastustoimen järjestämisestä annettua lakia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain yksityisen palveluntuottajan alihankintaan koskevaa sääntelyä muutettaisiin. Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon seurantaa ja arviointivelvollisuutta koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin.

Hyvinvointialueen investointisuunnitelman sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen osasuunnitelmien osalta järjestämislakeja muutettaisiin siten, että ministeriöt voisivat jättää osasuunnitelmat hyväksymättä myös sillä perusteella, että ne ovat ilmeisessä ristiriidassa hyvinvointialueiden tehtäviä koskevien valtakunnallisten tavoitteiden kanssa.

Esitykseen sisältyvistä säännösmuutoksista alihankinta kytkeytyy perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkisia hallintotehtäviä koskevaan sääntelyyn ja investointisuunnitelmien hyväksymismenettely liittyy osaltaan perustuslain 121 §:ssä säänneltyyn hyvinvointialueiden itsehallintoon.

Alihankinta

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä siirto vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevat sosiaali- ja terveyspalvelut ovat laajalti julkisia hallintotehtäviä, sillä niissä on kyse yksilön perusoikeuksien toteuttamisesta. Näiden tehtävien antaminen yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi edellyttää perustuslain 124 §:n edellytysten täyttymistä.

Kun kyse on lailla tai lain nojalla muun kuin viranomaisen hoidettavaksi annetun julkisen hallintotehtävän alihankinnasta, on alihankintaa arvioitava perustuslain 124 §:n lähtökohdista, vaikka säännös on lähtökohtaisesti tarkoitettu sovellettavaksi tehtävän siirtämiseen viranomaiselta yksityiselle.

Alihankintasääntelyn on toteutettava perustuslain 124 §:n reunaehdot ja alihankintaan on ulotettava samat vaatimukset kuin itse ostopalveluunkin. Perustuslain 124 §:n perusteella alihankinta on siten mahdollista vain, jos tästä on nimenomaisesti säädetty.

Yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan lausunnoissa suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 6/2013 vp, s. 4).



Erkki Papunen

Edellisellä hallituskaudella perustuslakivaliokunta otti kantaa sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp) ehdotettuun alihankintasääntelyyn. Esityksessä ei ehdotettu sitä edeltäneellä hallituskaudella ehdotettua valinnanvapausmallia, vaan julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismalli perustui hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen. Esityksen mukaan hyvinvointialueet voivat hankkia tietyin edellytyksin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ostopalveluina yksityisiltä palveluntuottajilta. Esityksessä myös ehdotettiin, että ostopalveluntuottaja voisi hankkia omaa toimintaansa täydentäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai omaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöään täydentävää työvoimaa alihankkijalta. Alihankintaa ei rajattu vain teknisluonteisiin tehtäviin. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan täydentävinä palveluina hankittavien palvelujen osuus voisi olla yksityisen palveluntuottajan hyvinvointialueelle tuottamista palveluista enintään 30–49 prosenttia. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 17/2021 vp) mukaan esityksessä (HE 241/2020 vp) ehdotetussa alihankintaa koskevassa sääntelyssä oli pääosin otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot alihankinnasta. Se ei pitänyt sääntelyä ongelmallisena perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunta katsoi, että alihankinnasta voidaan säätää ehdotettua väljemminkin edellyttäen, että sääntely täyttää perustuslain 124 §:ssä asetetut edellytykset.

Perustuslakivaliokunta ei ole nimenomaisesti ottanut kantaa alihankinnan ketjutukseen. Perustuslain 124 §:n perusteella julkisen hallintotehtävän siirtäminen yksityiselle on mahdollista vain lailla tai lain nojalla, mikä koskee perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan myös julkisen hallintotehtävän edelleen siirtoa eli alihankintaa samoin kuin alihankinnan ketjutusta edelleen. Voimassa olevassa sote-järjestämislaissa ei mahdollisteta sitä, että alihankkija voisi hankkia ostopalveluntuottajalle tuottamia palveluja edelleen seuraavalta alihankkijalta. Kielto johtaa siihen, että varsinkin pienten yritysten ja yksittäisten ammatinharjoittajien edellytykset tarjota palveluita ovat heikot.

Ehdotetussa sääntelyssä alihankinnan ketjutus olisi mahdollista vain vastaavilla edellytyksillä kuin varsinainen alihankintakin. Yksityisen palveluntuottajan alihankkijalla ei myöskään olisi oikeutta itsenäisesti käyttää alihankkijaa, vaan tästä tulisi sopia sekä yksityisen palveluntuottajan ja hyvinvointialueen välisessä sopimuksessa että yksityisen palveluntuottajan ja sen alihankkijan välisessä sopimuksessa. Ehdotetun sääntelyn mukaan alihankinnan ketjutus olisi mahdollista vain hyvin rajatuissa tilanteissa ja sen tarkoituksena on turvata sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus tilanteissa, joissa varsinainen alihankkija on tilapäisesti estynyt tuottamaan palvelua.

Sote-järjestämislain 3 lukua ehdotetaan muutettavaksi siten, että alihankinnan ketjutus otettaisiin kattavasti huomioon kaikessa alihankintaan liittyvässä sääntelyssä. Näin ollen ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslain 124 §:n edellytykset perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 17/2021 vp) edellyttämällä tavalla.

Investointien ohjaus

Hyvinvointialueesta annetun lain 12 a §:ssä säädetyt hyvinvointialueen tehtäviä koskevat valtakunnalliset tavoitteet sekä sanotun lain 16 §:ssä säädetty hyvinvointialueen investointisuunnitelma ovat osa hyvinvointialueen valtionohjausta. Perustuslakivaliokunta on sote-uudistuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 17/2021 vp) arvioinut hyvinvointialueiden valtionohjausta suhteessa hyvinvointialueiden itsehallintoon.

Tuolloin perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotetun rahoitusmallin vuoksi investointeja ja vastaavanlaisia sopimuksia koskevaa hyvinvointialueen päätöksentekoa ohjataan lailla ja laissa säädetyillä ministeriöiden päätöksillä. Hyvinvointialueet voivat toteuttaa investointeja vain valtioneuvoston lainanottovaltuuden puitteissa. Sote-järjestämislakiehdotuksen 26 §:n mukaan hyvinvointialue saa toteuttaa investoinnin ja



Erkki Papunen

investointia vastaavan sopimuksen tai pitkävaikutteisen hyödykkeen luovutuksen vain, jos sosiaali- ja terveysministeriö tai sisäministeriö on hyväksynyt sen osana hyvinvointialueen investointisuunnitelmaa. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan sääntely kaventaa hyvinvointialueiden itsehallintoa.

Perustuslakivaliokunta on eri sote-uudistuksia koskeneissa lausunnoissaan huomauttanut, että kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että valtionohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi. Lausunnossaan PeVL 17/2021 vp valiokunta toisti kuitenkin käsityksensä siitä, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti kyseessä olleen 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 17/2021 vp, kappale 27, ks. PeVL 26/2017 vp, s. 21.)

Nyt puheena olevassa esityksessä ei muuteta sen paremmin hyvinvointialueiden tehtäviä koskevien valtakunnallisten tavoitteiden kuin hyvinvointialueiden investointisuunnitelmien osasuunnitelmien hyväksymismenettelyn oikeudellista luonnetta. Valtakunnalliset tavoitteet ovat jatkossakin strategisia eivätkä ne sellaisenaan sido juridisesti hyvinvointialueita (ks. HE 241/2020 vp s. 720).

Investointisuunnitelmia koskeva sääntelyn perustuslakivaliokunta on jo aiemmin katsonut jossain määrin kaventavan hyvinvointialueiden itsehallintoa. Nyt ehdotettu muutos ei kuitenkaan lähtökohtaisesti puutu hyvinvointialueiden itsehallintoon syvällisemmin kuin jo olemassa olevat investointisuunnitelman osasuunnitelman hyväksymättä jättämisperusteet. Nyt ehdotettu sääntely täsmentää laissa jo olevaa kytköstä valtakunnallisten tavoitteiden ja investointisuunnitelmien osasuunnitelmien hyväksymisen välillä, mutta ei puutu hyvinvointialueiden itsehallintoon nykytilannetta enempää. Koska kuitenkin valtakunnalliset tavoitteet ovat luonteeltaan melko yleisluonteisia, merkitsee tämä tosiasiallisesti ministeriöiden harkintavallan lisääntymistä, jolloin ehdotuksella voidaan tunnistaa myös olevan jossain määrin hyvinvointialueiden itsehallintoa kaventava vaikutus.