

Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 90/2026 vp eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoiman periaatteita koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että terveydenhuoltolaissa (1326/2010) ja sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) säädettäisiin periaatteista, joiden mukaan palveluiden ja menetelmien kuuluminen palveluvalikoimaan ja niiden poisrajaaminen toteutetaan julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Periaatteet olisivat tarveperiaate, turvallisuus, vaikuttavuus ja kustannusvaikuttavuus sekä läpileikkaavina periaatteina yhdenvertaisuus ja ihmisarvon loukkaamattomuus.

Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia (612/2021, järjestämislaki) muutettaisiin siten, että hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksessa olisi jatkossa sovittava hyvinvointialueiden työnjaosta, yhteistyöstä ja yhteensovittamisesta sosiaalihuollon palvelujen ja työmuotojen sekä terveydenhuollon palvelujen ja menetelmien käyttöönottoa, käyttöä ja käytöstä poistamista sekä niihin liittyvää ohjausta koskien.

Arvioin hallituksen esityksessä ehdotettuja lakimuutoksia lainsäädännön selkeys- ja täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta. Tämä vaatimus on johdettavissa perustuslain 2.3 §:ssä säädetystä oikeusvaltioperiaatteesta.

Terveydenhuoltolain palveluvalikoimasäännöksen muuttaminen

Terveydenhuoltolain palveluvalikoimaa koskevaa 7 a §:n säännöstä ehdotetaan muutettavaksi. Näkemykseni mukaan muutosehdotus olisi luonteeltaan voimassa olevan säännöksen sisältöä tarkemmin jäsentävä ja täsmentävä. Se, että säädetäänkö säännöksessä palveluvalikoimaan *kuulumisen* periaatteellisista edellytyksistä vai tekijöistä, joiden perusteella palvelut *rajataan* palveluvalikoiman ulkopuolelle, on yksi ja sama asia. Voimassa oleva 7 a § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 30/2013 vp). Käytännössä säännökseen ehdotetaan lisättäväksi uudeksi periaatteelliseksi kriteeriksi se, että terveyden- ja sairaanhoidon toimenpiteen, tutkimuksen, hoidon tai kuntoutuksen ”tavoitteena on vastata yksilön tai väestön terveyden- ja sairaanhoidon tarpeeseen”. Tämä vastaa jo nykysääntelyn taustalla vaikuttaa perusperiaatetta: terveydenhuollon palveluita annetaan tarveperusteisesti. Muutosehdotus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Palveluvalikoimasäännöksen lisääminen sosiaalihuoltolakiin

Merkittävämpänä ehdotuksena on pidettävä ehdotusta kokonaan uuden, sosiaalihuollon palveluvalikoiman periaatteita koskevan 30 a §:n lisäämistä sosiaalihuoltolakiin. Säännöksen tarkoitus on sinänsä hyvä (HE, s. 86): ”Tavoitteena on kehittää sosiaalihuollon palvelujen ja niiden sisällä työmuotojen käyttöä, käyttöönottoa ja käytöstä poistamista koskevaa päätöksentekoa niin, että päätöksenteko ja sen perusteet olisivat avoimia ja hyväksyttäviä sekä yhdenvertaisuutta, asiakkaiden tarpeisiin vastaamista, turvallisuutta, vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta edistäviä.”

Näkemykseni mukaan säädettäväksi ehdotetun 30 a §:n 1 momentin **johdantokappale** on kuitenkin muotoilultaan ongelmallinen. Siinä säädettäisiin sosiaalihuollon palveluvalikoimaan kuulumisen edellytyksistä ”palvelujen [...] käyttöä, käyttöönottoa ja käytöstä poistamista koskevassa päätöksenteossa”. Säännöstä on mahdollista tulkita ainakin kolmella eri tavalla.

a) Lakisääteiset sosiaalipalvelut

Säännöksen sanamuodon perusteella hyvinvointialueilla olisi toimivalta päättää lakisääteisten sosiaalipalveluiden ”käyttöönotosta” ja ”käytöstä poistamisesta”. Perustuslain ja voimassa olevan sosiaalihuollon lainsäädännön lähtökohtana kuitenkin on, että sosiaalipalveluista ja niiden lakkauttamisesta – eli palveluvalikoimasta – päättää pääasiassa eduskunta lainsäädäntövaltansa nojalla. Yksittäisistä sosiaalipalveluista säädetään sosiaalihuoltolaissa sekä sosiaalihuollon erityislaeissa, kuten esimerkiksi lastensuojelulaissa (417/2007) ja päihdehuoltolaissa (41/1986). Hyvinvointialueilla ei ole lakisääteisten sosiaalipalvelujen osalta toimivaltaa päättää esimerkiksi niiden ”käytöstä poistamisesta”.

Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa (s. 114)) todetaan, että ”[p]alveluvalikoiman periaatteilla ei voida ohittaa perustuslakia tai julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Palveluvalikoiman periaatteilla ei muutettaisi jokaisen oikeutta kiireellisiin sosiaalipalveluihin ja hoitoon. **Palveluvalikoiman periaatteilla ei myöskään muuteta sosiaalihuollon lakisääteisiä palveluja.** Palveluvalikoiman periaatteita tulee tulkita ja soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja noudattaa asiakkaan ja potilaan asemaa ja oikeuksia koskevia säännöksiä.”

Tämä voimassa olevan sääntelyn lähtökohta ei kuitenkaan välity ehdotetun 30 a §:n 1 momentin johdantokappaleesta – päinvastoin, siitä voi saada juuri vastakkaisen käsityksen. Johdantokappaleen muotoilua tulee muuttaa.

b) Vapaaehtoiset sosiaalipalvelut

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan hyvinvointialueiden toimivalta sosiaalipalvelujen ”käyttöönotossa” ja ”käytöstä poistamisessa” rajoittuu vapaaehtoihin sosiaalipalveluihin. Sosiaalihuoltolain 14.2 §:n mukaan ”[h]yvinvointialue voi lisäksi järjestää muita kuin 1 momentissa tarkoitettuja 11 §:n mukaisiin tarpeisiin vastaavia sosiaalipalveluja.” Näistä **vapaaehtoisista sosiaalipalveluista** hyvinvointialueet voivat päättää lainsäädännön rajaaman toimivaltansa puitteissa. Hyvinvointialueiden rahoitusmallista ja puuttuvasta verotusoikeudesta seuraa kuitenkin käytännössä, ettei hyvinvointialueilla on tosiasiallisesti juurikaan mahdollisuuksia ”ottaa käyttöön” vapaaehtoisia sosiaalipalveluja.

Ehdotetun 30 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE, s. 90) todetaan, että "[s]osiaalihuollon palveluja on järjestettävä sosiaalihuoltolain 11 §:ssä lueteltuihin tuen tarpeisiin. Palveluvalikoiman periaatteet ohjaisivat arvioimaan, mitä palveluja, **lainsäädännössä jo lueteltujen lisäksi**, tai työmuotoja kunkin palvelun sisällä on tarkoituksenmukaista toteuttaa eri asiakastarpeisiin tai väestötason tarpeisiin vastaamiseksi 2 luvussa tarkoitetun hyvinvoinnin edistämisen ohella." Tämä perustelujen kohta antaa ymmärtää, että tarkoitus on säätää vapaaehtoisia palveluita koskevan palveluvalikoiman periaatteista. Jos tämä on säännöksen tarkoituksena, johdantokappaleessa tulisi viitata sosiaalihuoltolain 14.2 §:ään ja kirjoittaa auki, että palveluvalikoimaan kuulumisen periaatteet koskevat kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja vapaaehtoisia sosiaalipalveluja.

c) Sosiaalipalvelujen myöntäminen yksittäistapauksessa

Säädettäväksi ehdotettua sosiaalihuoltolain 30 §:n 1 momentin johdantokappaletta on mahdollista tulkita sen sanamuodon ja yksityiskohtaisten perustelujen perusteella myös niin, että siinä säädettäisiin palvelun "käyttöönotosta" ja "käytöstä poistamisesta" myös yksittäisen asiakkaan kohdalla.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestelyissä (s. 109) todetaan esimerkiksi, että "[l]isäksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön tulisi soveltaa palveluvalikoimasta annettuja suosituksia ja linjauksia asiakas- ja potilastyössä niin, että asiakkaan tai potilaan palvelu toteutuu yksilöllisen tarvearvion perusteella sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan muun lainsäädännön mukaisesti."

Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 116) todetaan lisäksi, että "[p]alveluvalikoiman periaatteilla ei rajata ketään yksilöä tai asiakas- tai potilasryhmää kokonaan palvelujen tai hoidon ulkopuolelle, vaan ohjataan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan kohdentamista. Jos henkilöllä on palvelun- tai hoidontarve, mutta jokin hänen hoitoonsa tai palveluntarpeeseensa liittyvä palvelu, menetelmä tai työmuoto on rajattu palveluvalikoiman ulkopuolelle, hänelle myönnettävässä sosiaalipalvelussa tai hänen hoidossaan käytetään palveluvalikoimaan kuuluvia muita sosiaalihuollon palveluja ja työmuotoja [...]."

Jos palveluvalikoiman periaatteita on tarkoitus soveltaa myös yksittäistapauksissa, ehdotetun 30 a §:n 1 momentin johdantokappaleen muotoilu on harhaanjohtava eikä se vastaa vakiintunutta hallinto-oikeudellista terminologiaa. Hyvinvointialueilla sosiaalipalveluja ei yksittäistapauksissa "oteta käyttöön" tai "poisteta käytöstä", vaan palvelut "myönnetään" tai "lakkautetaan" muutoksenhakukelpoisilla hallintopäätöksillä. Sosiaalipalvelujen myöntäminen yksittäisessä tapauksessa perustuu arvioon siitä, täyttääkö hakija kullekin palvelulle laissa säädetyt myöntämisedellytykset. Moni sosiaalipalvelu on turvattu nimenomaan subjektiivisena oikeutena, mikä tarkoittaa sitä, ettei päätöksentekijällä on harkintavaltaa palvelun myöntämisessä: palvelu on myönnettävä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä.

Ehdotetun 30 a §:n perusteluista saa käsityksen, että palveluvalikoiman periaatteista "sovellettaisiin" myös yksittäistapauksissa sosiaalipalveluita myönnettäessä. Selvää kuitenkin on, ettei palveluvalikoiman periaatteilla voida ohittaa laissa säädettyjä sosiaalipalvelujen myöntämisedellytyksiä. Ehdotettua säännöstä tulisi tämän(kin) vuoksi selkiyttää.

Sekaannuksen mahdollinen syy

Voimassa olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, järjestämislaki) 36 §:n 3 momentin 8 kohdassa säädetään, että hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksissa on sovittava erinäisistä asioista ottaen muun muassa huomioon ”sosiaali- ja terveydenhuollon menetelmien käyttöönoton, käytön ja käytöstä poistamisen alueellisten periaatteiden määrittelyssä niitä koskevat valtakunnalliset linjaukset”.

Vaikuttaa siltä, että tämä säännös on osittain ollut ehdotetun 30 a §:n 1 momentin johdantokappaleen mallina. Järjestämislain voimassa oleva 36 §:n 3 momentin 8 kohta ei itsessään ole ongelmallinen, koska siinä säädetään ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon **menetelmien** – ei palveluiden – käyttöönotosta, käytöstä ja käytöstä poistamisesta. Hyvinvointialueet voivat lainsäädännön asettamissa rajoissa päättää niistä menetelmistä, joilla sosiaalipalveluja **käytännössä** toteutetaan. Mutta kun samaa terminologiaa – ”käyttöönotto” ja käytöstä poistaminen” – käytetään varsinaisiin palveluihin viitattaessa, niin se aiheuttaa edellä mainittuja epäselvyyksiä. Järjestämislain 36.3 §:n 8 kohtaa on kuitenkin ehdotettu muutettavaksi siten, että se vastaisi muotoilultaan sosiaalihuoltolain 30 a §:n 1 momentin johdantokappaletta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että ”lainsäädännön perusedellytyksiin kuuluu, että se on selkeää ja täsmällistä” (esim. PeVL 1/2005 vp, s. 2). Säädettyäksi ehdotetut sosiaalihuoltolain uusi 30 a § ja erityisesti sen johdantokappale sekä järjestämislain 36.3 §:n 8 kohta eivät sitä olisi. Kumpaakin säännöstä tulisi selkiyttää, jotta säännösten tulkinta olisi mahdollisimman yksiselitteistä.

Johtopäätökset

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotettuja sosiaalihuoltolain 30 a §:n 1 momentin johdantokappaletta sekä järjestämislain 36.3 §:n 8 kohtaa tulisi selkiyttää, jotta säännökset voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 31.5.2026



Toomas Kotkas
Julkisuden professori