

## Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta**

**Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 129/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Erkki Papunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Jutta Kastinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori

### HALLITUKSEN ESITYS

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin alihankinnasta ehdotetun sääntelyn vuoksi suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

## Valiokunnan lausunto PeVL 49/2025 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia (jäljempänä sote-järjestämislaki) ja pelastustoimen järjestämisestä annettua lakia. Sote-järjestämislakia ehdotetaan muutettavaksi muun muassa niin, että yksityisen palveluntuottajan alihankintaan liittyvää sääntelyä kevennetään ja alihankinnan ketjutus mahdollistetaan tietyissä rajatuissa tilanteissa. Esityksen säätämisperusteluissa sääntelyä on tältä osin tarkasteltu perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

(2) Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain valmisteluasiakirjojen mukaan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Säännös kattaa sen perustelujen mukaan sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179/I, ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Perustuslakivaliokunnan mukaan julkisen hallintotehtävän piiriin kuuluu myös palvelutehtäviä (PeVL 8/2014 vp, s. 3, PeVL 3/2009 vp, s. 4/II, PeVL 11/2006 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on tarkastellut kysymystä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kuulumisesta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien piiriin paitsi sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistusta koskevien lakiehdotusten yhteydessä (PeVL 17/2021 vp, PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp) myös tilanteissa, joissa on ollut kyse julkisen vallan käytöstä (PeVL 11/2016 vp, PeVL 5/2014 vp, ks. myös PeVL 41/2010 vp).

(3) Perustuslakivaliokunta on nyt muutettavaksi ehdotettua sote-järjestämislakia arvioidessaan pitänyt edellytyksiä palvelujen hankkimiselle yksityiseltä palveluntuottajalta koskevaa 12 §:ää merkityksellisenä perustuslain 124 §:n kannalta. Tuolloin ehdotettu sääntely täytti valiokunnan mukaan perusratkaisuiltaan hyvin perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset. Valiokunta totesi myös, että tuolloin ehdotettua väljempikin sääntely alihankinnasta on mahdollinen, kunhan sääntely täyttää perustuslain 124 §:ssä asetetut edellytykset (PeVL 17/2021 vp, kappaleet 78—80). Nyt ehdotettava sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta.

(4) Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva lainsäädäntö on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä viitataan nimenomaan julkisella vallalla olevaan turvaamisvelvoitteeseen, ei se kuitenkaan estä sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista myös muiden kuin julkisen vallan toimesta. Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Siten se ei edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. Samoin jo perusoikeusuudistusesityksessä lähdettiin siitä, ettei perustuslain säännös sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Vastaava kanta on sittemmin toistettu

## Valiokunnan lausunto PeVL 49/2025 vp

useita kertoja perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 32, PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 41/2010 vp). Esimerkiksi palveluseteli on valiokunnan aiemman kannan mukaan yksi tapa toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja 54 ja PeVL 10/2009 vp).

(5) Arvioidessaan sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapautta koskenutta lakiehdotusta perustuslakivaliokunta totesi, että julkisella vallalla on perustuslain 19 §:stä seuraava velvollisuus ylläpitää riittävästi omaa tuotantoa sen varmistamiseksi, että se voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut (PeVL 15/2018 vp, s. 16). Perustuslaista ei kuitenkaan johdu tarkkoja rajoja oman tuotannon määrälle tai sen toteuttamisen tavoille. Valiokunta on sittemmin todennut, että oleellista on varmistaa lainsäädännössä se, että vastuussa oleva järjestäjä voi kaikissa tilanteissa turvata sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävän saatavuuden (PeVL 17/2021 vp, kappale 70).

(6) Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapautta koskevaan lakiin ehdotettujen kaltaisten, perustuslain 19 §:n 3 momenttiin palautuvan julkisen vallan järjestämisvastuun piiriin kuuluvien valinnanvapauspalveluiden ja niiden tuottamiseen välittömästi liittyvien hallinnollisten tehtävien laajamittaista organisointia viranomaiskoneiston ulkopuolisille palveluntuottajille tuli perustuslakivaliokunnan mukaan kokonaisuutena arvioiden tarkastella perustuslain 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle asetettujen vaatimusten kannalta (PeVL 26/2017 vp, s. 47). Perustuslakivaliokunta kiinnitti tuolloin perustuslain 124 §:n näkökulmasta huomiota tehtävien siirron laajamittaisuuteen ja siihen, että suoran valinnan palveluihin ehdotettiin merkittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamiseen, palvelutarpeen arviointiin sekä asiakassuunnitelman laatimiseen liittyviä tehtäviä. Yksityiselle katsottiin siirtyvän se toiminta, jossa tosiasiallisesti ratkaistaan, miten ihmiset saavat perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettut riittävät palvelut ja tapahtuuko tämä yhdenvertaisin perustein (ks. myös PeVL 15/2018 vp, s. 16). Valiokunta on sittemmin arvioidessaan nykyisen sote-järjestämislain säätämiseen johtanutta esitystä todennut, että sääntely poikkeaa yksityisten palveluntarjoajien aseman ja tehtävien kannalta hyvin merkittävästi aikaisemmin ehdotetusta ja täyttää perusratkaisuiltaan hyvin perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset (PeVL 17/2021 vp, kappale 79).

(7) Nykyisen sote-järjestämislain säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä oli omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannon kokonaisuudesta on vaikeaa erottaa sellaisia toimintoja, joihin eivät tulisi sovellettaviksi perustuslain 124 §:n vaatimukset. Sen vuoksi tuolloin ehdotettu sääntely oli päädytty toteuttamaan siten, että hyvinvointialueen hankkiessa yksityiseltä palveluntuottajalta sosiaali- ja terveyspalveluja on kaikkien yksityisen palveluntuottajan tuotettavaksi siirrettävien asiakkaalle annettavien palvelujen kohdalla täyttyvä perustuslain 124 §:ssä asetetut edellytykset, vaikkeivät kaikki yksityiseltä palveluntuottajalta hankittaviksi tulevat palvelut välttämättä olisikaan yksiselitteisesti julkisen hallintotehtävän hoitamista (HE 241/2020 vp, s. 1114). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei se lausunnossaan (PeVL 17/2021 vp) ole ottanut yleisesti kantaa siihen, missä määrin sosiaali- ja terveyspalveluissa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

(8) Nyt arvioitavan hallituksen esityksen (s. 38) mukaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevat sosiaali- ja terveyspalvelut ovat laajalti julkisia hallintotehtäviä, sillä niissä on kyse yksilön

## Valiokunnan lausunto PeVL 49/2025 vp

perusoikeuksien toteuttamisesta, ja näiden tehtävien antaminen yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi edellyttää perustuslain 124 §:n edellytysten täyttymistä. Perustuslakivaliokunta pitää kannanottoa lausuntokäytäntönsä nähden varsin yleispiirteisenä. Nykyisessä sote-järjestelmässä yksityisillä palveluntarjoajilla ei ole lakisääteisiä tehtäviä, joihin esimerkiksi sisältyisi hallinnollista päätöksentekoa. Yksityiset palveluntarjoajat sopivat hyvinvointialueiden kanssa sote-järjestämislain 12 §:ssä säädettyjen edellytysten mukaisesti ostopalvelusopimuksissa palveluista, joita ne tuottavat hyvinvointialueille näiden järjestämisvelvollisuuden täyttämiseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä ainakaan näin rajatuissa ostopalveluissa ei ole kyse julkisista hallintotehtävistä. Valiokunta korostaa tarvetta arvioida kysymystä julkisen hallintotehtävän hoitamisesta eritellysti (ks. myös PeVL 47/2025 vp, kappale 50).

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 21.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok  
varapuheenjohtaja Wille Rydman ps  
jäsen Fatim Diarra vihr  
jäsen Petri Honkonen kesk  
jäsen Teemu Keskiarja ps  
jäsen Jarmo Lindberg kok  
jäsen Mira Nieminen ps  
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd  
jäsen Onni Rostila ps  
jäsen Henrik Vuornos kok  
jäsen Johannes Yrttiaho vas  
varajäsen Markku Eestilä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala