ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Raija Huhtanen
23.3.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa valtioneuvoston asetuksesta kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikoja (M 4/2021 vp Muu asia). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Kysymys on valmiuslain (1552/2011) 88 §:n 1 kohdan nojalla annetusta valtioneuvoston asetuksesta (ns. *soveltamisasetus*), joka koskee kunnan oikeutta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta. Soveltamisasetusten jälkitarkastuksesta säädetään valmiuslain 10 §:ssä. Sen mukaan valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset on saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava.

Eduskunta teki 11.3.2021 päätöksen, jonka mukaan valmiuslain 86 ja 88 §:n säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annetun valtioneuvoston asetuksen (ns. käyttöönottoasetus; M 21/2021 vp) 2 ja 3 § oli kumottava siltä osin, kuin ne koskivat toimivaltuuksien soveltamista Ahvenanmaan maakunnassa. Muilta osin käyttöönottoasetus sai jäädä voimaan (EK 9/2021 vp). Päätös tehtiin valmiuslain 6 §:n 3 momentin nojalla. Käyttöönottoasetusta (187/2021) muutettiin 11.3.2021 annetulla valtioneuvoston asetuksella (193/2021) eduskunnan edellyttämällä tavalla. Nyt tarkasteltava soveltamisasetus on annettu 17.3.2021. Menettely täyttää perustuslakivaliokunnan vaatimuksen siitä, että valmiuslain soveltamista koskevat asetukset tulisi antaa vasta, kun eduskunta on tehnyt valmiuslain 6 §:n mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta (*PeVM 4/2020 vp* s. 2, *PeVM 2/2020 vp* s. 6).

Tarkasteltava soveltamisasetus on annettu valmiuslain 88 §:n 1 kohdan nojalla. Tämä säännös ja käyttöönottoasetuksen 3 § muodostavat pohjan soveltamisasetuksen arvioinnille. Valmiuslain 88 §:n 1 kohta kuuluu seuraavasti:

> *Väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi 3 §:n 1, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että kunta voi luopua 1) terveydenhuoltolaissa (1326/2010) säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä, jos se on välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja jos määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä; (…).*

Viitatussa valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa poikkeusoloilla tarkoitetaan ”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavaa hyvin laajalle levinnyttä vaarallista tartuntatautia”. Valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen 3 §:n mukaan

> *(v)almiuslain 88 §:n 1 kohdassa tarkoitettua kunnan oikeutta luopua terveydenhuoltolaissa (1326/2010) säädettyjen kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa.*

Perustuslakivaliokunta arvioi valtioneuvoston käyttöönottoasetusta mietinnössä *PeVM 1/2021 vp*. Tärkeitä kannanottoja käsiteltävän asian kannalta sisältyy myös perustuslakivaliokunnan mietintöihin PeVM 2/2020 vp, *PeVM 15/2020 vp* ja *PeVM 20/2020 vp*. Ne koskevat valtioneuvoston viime keväänä valmiuslain 88 §:n nojalla antamia soveltamisasetuksia, joissa oli kyse kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikoja sekä oikeudesta poiketa sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista tai näiden arviointien määräajoista.

Käsiteltävänä olevan soveltamisasetuksen perustelumuistiossa tarkastellaan meneillään olevan pandemian epidemiologista ja lääketieteellistä tilannekuvaa sekä valtioneuvoston hyväksymää hydridistrategiaa (s. 5–9). Mahdollisuus poiketa kiireettömän hoidon määräajoista on muistion mukaan yksi keino, jolla terveyspalvelujen kantokykyä voidaan turvata tilanteessa, jossa ennakoitavissa on kiireellisen avosairaanhoidon tai sairaala- ja tehohoidon tarpeen kasvu. Valmiuslain 88 §:n 1 kohdan mukainen toimivaltuus antaa terveydenhuollon toimintayksiköille mahdollisuuden siirtää resursseja kiireettömästä hoidosta covid-19 -infektioon sairastuneiden hoitoon ja muuhun kiireelliseen hoitoon. Palvelujärjestelmän kuormitusta ovat muistion mukaan lisänneet muiden ohella tartuntojen kasvava määrä, henkilökunnan sairastuminen ja karanteenit, infektioon sairastuneiden tai sairastuneiksi epäiltyjen hoitaminen erillään muista potilaista sekä rokotusten ja testausten järjestäminen ja infektiolle altistuneiden jäljitys (s. 10).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut valmiuslain toimivaltuussäännösten käyttöönoton ja niiden nojalla annettujen asetusten hyväksyttävyyttä lähtökohdasta, jonka mukaan ”terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia”. Valiokunta on korostanut ”perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyvien näkökohtien merkitystä myös perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeuksien soveltamisalalla” (PeVM 1/2021 vp kappale 10 ja siinä viitatut perustuslakivaliokunnan mietinnöt).

Soveltamisasetuksen 2 §:n 1 momentissa säädetään niistä terveydenhuollon määräajoista, joita poikkeamismahdollisuus koskee. Kyse on kiireettömän erikoissairaanhoi-

don järjestämiselle terveydenhuoltolain 51, 52 ja 53 §:ssä vahvistetuista määräajoista. Poikkeamismahdollisuus ei ulotu perusterveydenhuoltoon. Perustelumuistion mukaan tällä hetkellä ei ole välttämätöntä tarvetta säätää poikkeamisesta perusterveydenhuollon määräajoista, joskin tilanne voi muuttua nopeasti tautitilanteen muuttuessa (s. 10).

Soveltamisasetuksen 2 §:n 3 momentin mukaan poikkeamismahdollisuus ei koske kiireettömän erikoissairaanhoidon tarpeen arvioinnin aloittamiselle säädettyä kolmen viikon määräaikaa, jota kunnan tulee siis noudattaa sen mukaan, kuin terveydenhuoltolain 51 §:n 1 momentissa, 52 §:n 2 momentissa ja 53 §:n 1 momentissa säädetään. Poikkeamismahdollisuutta sovelletaan sitä vastoin niihin määräaikoihin, joista säädetään kahdessa viimeksi mainitussa momentissa ja jotka koskevat erikoislääkärin arvioinnin ja tarvittavien tutkimusten toteuttamista (3 kk/6 viikkoa). Koska tätä tarkoittava sääntely on jossain määrin tulkinnanvaraista, sitä olisi ollut hyvä tarkentaa perustelumuistiossa. Asiaan on syytä kiinnittää huomiota sosiaali- ja terveysministeriön kunnille ja sairaanhoitopiireille antamassa ohjeistuksessa (ohjeistuksesta PeVM 1/2021 vp kappale 16 ja siinä viitatut perustuslakivaliokunnan mietinnöt).

Soveltamisasetusta sovelletaan vain Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella (1 § 2 mom.). Perustelumuistiossa rajausta perustellaan eroilla alueellisessa tautitilanteessa. Tilanne on alueellisesti vaikein Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä. Maaliskuun puolivälissä (15.3.2021) yli puolta (32) kaikista covid-19 -tehohoitopotilaista (50) hoidettiin HYKS-erityisvastuualueen sairaaloissa. Taudin ilmaantuvuus oli samaan aikaan Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä 338/100.000, kun se esimerkiksi Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirissä oli 230/100.000 (s. 6). Perustelumuistion mukaan ”juuri nyt” tai lähitulevaisuudessa välitöntä tarvetta valmiuslain 88 §:n 1 kohdan mukaisen toimivaltuuden käytölle ei ole muualla kuin Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella (s. 12–14).

Arvioidessaan valmiuslain 86 ja 88 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoa ja soveltamista perustuslakivaliokunta on korostanut tartunnan leviämisen torjuntaan ja palvelujärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen tähtäävien toimien oikea-aikaisuutta ja riittävää ennakointia toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta. Tuoreen käyttöönottoasetuksen perustelumuistiosta välittyi valiokunnan mukaan käsitys toimivaltuuksien ennakoivasta käyttöönotosta. Tämä koski erityisesti valmiuslain 88 §:n 1 kohdan soveltamista muualla kuin kuormittuneimpien sairaanhoitopiirien alueella. Valiokunta katsoi kuitenkin valmiuslain 86 ja 88 §:n toimivaltuuksien käyttöönoton täyttävän välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen, mihin vaikutti se, että asetus oli kirjoitettu toimivaltuuksien käytön mahdollistavaksi (”voidaan soveltaa”). Valiokunta painotti, että valmiuslain 4 §:n mukaan toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Nämä käyttöperiaatteet ovat keskeisiä perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta. Ne rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden soveltamista poikkeusoloissa. Valiokunta kiinnitti tältä kannalta erityistä huomiota tarpeeseen raja-

ta valmiuslain 88 §:n 1 kohdan alueellista soveltamista soveltamisasetuksessa (PeVM 1/2021 vp kappaleet 12 ja 14).

Soveltamisasetuksen alueellisen soveltamisalan rajaus on mielestäni perusteltu ja välttämättömyysvaatimuksen mukainen, kun otetaan huomioon edellä selostetut perustuslakivaliokunnan kannanotot sekä perustelumuistion tiedot alueellisesta tautitilanteesta. Tautitilanteen niin vaatiessa soveltamisasetuksen muutos voidaan saattaa nopeasti eduskunnan tarkastettavaksi. Alueellinen rajaus ei muodostu nähdäkseni ongelmaksi yhdenvertaisuuden (PL 6 §) kannalta. Vaatimus yhdenvertaisesta kohtelusta koskee keskenään samanlaisia tapauksia. Vaatimuksesta voidaan poiketa, jos siihen on ”hyväksyttävä syy” (PL 6 § 1 mom.).

Soveltamisasetuksen voimassaoloaika on hiukan alle puolitoista kuukautta (18.3.–30.4.2021) (3 §). Voimassaolo päättyy samana päivänä kuin käyttöönottoasetuksen (187/2021) voimassaolo. Perustuslakivaliokunta piti käyttöönottoasetuksen sisältyvän sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisenä sitä, ettei valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien voimassaoloaika ole noin puoltatoista kuukautta pidempi. Se viittasi valmiuslain 11 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan poikkeusolojen päättyessä voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus on kumottava. Saman pykälän 2 momentin mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava. Valtioneuvoston on seurattava tarkasti valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia. (PeVM 1/2021 vp kappale 13)

Soveltamisasetuksen soveltamisala on rajattu varsin tiukasti niin asiallisessa, alueellisessa kuin ajallisessa suhteessa. Rajaukset toteuttavat perusoikeuksien rajoitusperusteisiin kuuluvaa oikeasuhtaisuusvaatimusta. Toimivaltuuksien käytön välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta edellytetään myös valmiuslain 4 §:ssä ja 88 §:n 1 kohdassa. Merkityksellisiä ovat tältä kannalta myös ne soveltamisasetuksen säännökset, jotka koskevat toimivaltuuksien käytön edellytyksiä. Asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan määräaikojen noudattamisesta voidaan luopua vain, jos ”se on välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja jos määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä”. Lisäksi vaaditaan, että kunta tai kuntayhtymä arvioi, että ”tarve määräajoista luopumiselle on välitön”, tai että tarve syntyy sen perustellun arvion mukaan seuraavan kahden viikon aikana (2 § 2 mom.). Vaatimus siitä, ettei määräajan ylittäminen saa vaarantaa potilaan terveyttä, on valmiuslain 88 §:n 1 kohdan mukainen ja turvaa osaltaan sitä, että jokaisen oikeus riittäviin terveyspalveluihin (PL 19 § 3 mom.) toteutuu myös poikkeusoloissa. Samaa tarkoitusta palvelee säännös, jonka mukaan hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä lääketieteellisesti tai hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito on järjestettävä ”potilaan terveydentila ja sairauden ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa” myös silloin, kun säädetyistä määräajoista joudutaan poikkeamaan (soveltamisasetus 2 § 4 mom.).

Käyttöönottoasetusta koskevassa mietinnössä perustuslakivaliokunta viittasi perustuslain 23 §:ään, jonka mukaan tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Valmiuslakia sovellettaessa on valmiuslain 5 §:n mukaan noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Erityistä merkitystä tässä yhteydessä on valiokunnan mukaan lasten oikeuksien yleissopimuksella, vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevalla yleissopimuksella ja Euroopan sosiaalisella peruskirjalla sekä perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvillä syrjintäkielloilla (PeVM 1/2021 vp kappale 17).

Perustelumuistissa muistutaan poikkeusolojen vaikutusten epätasaisesta jakautumisesta ja todetaan, että kunnan tai sairaanhoitopiirin on määräajoista poiketessaan kiinnitettävä erityistä huomiota lasten, nuorten, iäkkäiden ja vammaisten ihmisten sekä muiden erityistä tukea tarvitsevien potilasryhmien palvelujen toteutumiseen (s. 21). Tämä herättää kysymyksen sen poikkeamisvaltuuden välttämättömyydestä, joka koskee erikoissairaanhoitoon pääsyn määräaikaa lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa (soveltamisasetus 2 § 1 mom., terveydenhuoltolaki 53 § 2 mom.). Säännöstä ei perustella muistiossa erikseen. Tarve poiketa kiireettömän hoidon määräajosta koskee muistion mukaan erityisesti elektiivistä operatiivista toimintaa. Sitä vastoin muista toiminnoista, esimerkiksi psykiatrian aloilta, tehohoitoon ei ole yleensä saatavissa osaavaa henkilöstöä (s. 11). Avoimeksi jää näin ollen se, missä määrin lasten ja nuorten mielenterveyspalveluja koskevalla toimivaltuudella voidaan edistää valtuuden perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta eli terveydenhuollon toimintakyvyn säilyttämistä pandemian aikana. Kysymys on toimivaltuuden soveltuvuudesta tarkoitukseensa ja viime kädessä sen välttämättömyydestä (ks. PeVM 1/2021 vp kappale 15).

Edellä todetusta ei nähdäkseni seuraa, että soveltamisasetus olisi kumottava, kun otetaan erityisesti huomioon asetuksen lyhyt voimassaoloaika. Asia on ehkä kuitenkin syytä pitää mielessä sen tilanteen varalta, että valmiuslain 88 §:n 1 kohdan tarkoittaman toimivaltuuden käyttöä joudutaan jatkamaan 30.4.2021 jälkeen. Kuten perustelumuistiossa todetaan, nykyisen soveltamisasetuksen aikana lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa määräajoista poikkeamisen tulisi olla viimesijainen vaihtoehto (s. 21). Tästä on hyvä muistuttaa kunnille ja sairaanhoitopiireille annettavassa ohjeistuksessa.

Tampereella 23. maaliskuuta 2021

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)