Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 210/2024 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisin säännösehdotus on lakiin sote-järjestämislakiin lisättäväksi ehdotettu 50 b §. Sen 1 momentin mukaan ’sosiaali- ja terveysministeriö päättää normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan johtamisesta ja toiminnan muuttamisesta sekä voimavarojen kohdentamisesta hyvinvointialueiden tai yhteistyöalueiden välillä, jos päättäminen on tarpeen voimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön vuoksi, palvelujen järjestämisen turvaamiseksi taikka toiminnan yhteensovittamiseksi’. Säännös mahdollistaisi pitkälle menevän puuttumisen hyvinvointialueille perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla kuuluvaan itsehallintoon.

Pykäläehdotuksessa ei täsmennetä, mitä sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltaan päättää hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan johtamisesta ja muuttamisesta kuuluu. Jo johtamisen käsite on epämääräinen eikä ole selvää, sisältyykö siihen päätösvallan siirtoa hyvinvointialueilta ministeriölle, ja jos sisältyy, minkälaista. Vielä epämääräisemmäksi toimivallan sääntely muuttuu, kun siihen lisätään ’toiminnan muuttaminen’. Jälkimmäinen käsite näyttäisi kattavan hyvinvointialueiden kaiken

toiminnan. Jos toimivalta ilmaistaan näin epämääräisesti, sosiaali- ja terveysministeriö voisi ilmeisesti päättää kaikesta siitä mikä muutoin kuuluisi hyvinvointialueille pidätettyyn kompetenssiin. Tämän lisäksi ministeriö voisi säännösehdotuksen mukaan päättää myös voimavarojen kohdentamisesta hyvinvointialueiden tai yhteistyöalueiden välillä ja näin tehdä tyhjäksi hyvinvointialueiden rahoituslain säännökset. Vaikka perustuslakivaliokunta onkin rajoittanut hyvinvointialueiden itsehallinnon suppeaksi, näin laajaa päätösvallan siirtoa ministeriölle on pidettävä perustuslain takaaman itsehallinnon vastaisena siinäkin tapauksessa, että arvioinnin pohjaksi otetaan valiokunnan aikaisempi lausuntokäytäntö.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan ”sosiaali- ja terveysministeriön toimivalta laajenisi ehdotuksen myötä jonkin verran nykyisestä. Hyvinvointialueiden itsehallinnon näkökulmasta tätä ei kuitenkaan voi pitää oleellisesti pidemmälle menevänä puuttumisena hyvinvointialueiden itsehallintoon kuin mikä on mahdollista jo voimassa olevan sote-järjestämislain 51 §:n 6 momentin puitteissa”. Arviointi ei pidä paikkaansa. Mainitussa säännöksessä ministeriölle ei esimerkiksi anneta päätösvaltaa päättää toiminnan muuttamisesta tai voimavarojen (uudelleen)kohdentamisesta. Ehdotettu säännös on tätä säännöstä merkittävästi väljempi.

Sääntelyn epämääräisyyttä ja samalla ministeriölle siirrettävän päätösvallan laajuutta lisää päätösvallan käytön asiallisten ja ajallisten edellytysten väljyys. Asiallisina edellytyksinä säännösehdotus kirjaa sen, että ”päättäminen on tarpeen voimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön vuoksi, palvelujen järjestämisen turvaamiseksi taikka toiminnan yhteensovittamiseksi”. Välttämättömyyden sijasta säännösehdotus käyttää ilmausta ”tarpeen”. Ajallisena edellytyksenä puolestaan on, että ministeriö voi käyttää päätösvaltaansa ”normaaliolojen häiriötilanteissa” ja ”poikkeusoloissa”. Poikkeusolot ilmeisesti viittaavat valmiusoloissa määriteltyihin poikkeusoloihin. Jos näin on, tämä tulisi viittaussäännöksellä varmistaa. Nyt ehdotetun toimivaltasäännöksen soveltaminen poikkeusoloissa ilmeisesti edellyttäisi, että tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat todenneet poikkeusolon olevan käsillä siten kuin valmiuslaissa edellytetään. Sen sijaan valmiuslain sääntelemistä valtuuksista poiketen käyttöönottoasetusta ei ilmeisesti tarvittaisi, eikä eduskunnalla myöskään olisi

valmiuslain takaamaa kontrollimahdollisuutta. Lain perusteluissa olisi tullut avata ehdotetun säännöksen suhde valmiuslakiin.

”Poikkeusoloille” voidaan antaa valmiuslain kautta täsmällinen sisältö. Sen sijaan ”normaaliolojen häiriötilanteita” ei ole lainsäädännössä missään määritelty, eikä tällaisiin tilanteisiin liity samankaltaista toteamismenettelyä kuin valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin. ”Normaaliolojen häiriötilannetta” ei nytkään määritellä lakiehdotuksessa eikä edes hallituksen esityksen perusteluissa. Tällaisen tilanteen toteaminen jäisi ministeriön päätöksen varaan, vailla laista tai perusteluista saatavaa johtoa[1] tai valmiuslaissa säänneltyä menettelyä.

Pidän huolestuttavana, että lainsäädännössä on enenevässä määrin otettu käyttöön ”normaaliolojen häiriötilanteen” käsite. Tämä käsite, jota perustuslaki ei tunne, hämärtää normaaliolojen ja poikkeusolojen ja vastaavasti normaaliolojen ja poikkeusolojen lainsäädännön välistä eroa. Hämäryyttä lisää se, että joissakin yhteyksissä käytetään vielä ilmausta ”normaaliolojen vakava häiriötilanne”. Näin päädytään nelijakoon normaaliolot, normaaliolojen normaalit häiriötilanteet, normaaliolojen vakavat häiriötilanteet ja poikkeusolot! Normaaliolojen ja poikkeusolojen välisen rajan kirkkaana pitäminen on tärkeää muun muassa siksi, että poikkeusoloihin liittyvät erityiset kansalliset ja kansainväliset oikeusturvatakeet menettävät merkitystään, jos normaaliolojen ja poikkeusolojen väliin luodaan rajoiltaan epämääräisiä häiriötila-kategorioita, joiden katsotaan edellyttävän erityisiä toimivaltuuksia mutta joita varten ei ole luotu vastaavia oikeusturvan ja demokratian takeita kuin poikkeusoloihin. Näiden takeiden vuoksi myös perustuslain 23 §:n mahdollistamista perusoikeusrajoituksista tulisi säätää valmiuslain kaltaisessa yleislaissa, eikä valtuussäännöksiä tulisi sirotella normaaliolojen lainsäädäntöön, kuten

[1] Ainoa löytämäni yritys määritellä ”normaaliolojen häiriötilanne” on valmiuslain muuttamista tarkoittavassa hallituksen esityksessä 63/2022 vp: ”Normaaliolojen ja poikkeusolojen välimaastossa voidaan puhua normaaliolojen häiriötilanteista. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian 2017 mukaan häiriötilanteella tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää (YTS 2017, s. 97). Häiriötilanteita ovat esimerkiksi vakavat luonnononnettomuudet, mellakka ja terrorismi. Normaaliolojen häiriötilanteessa poikkeusolojen kynnys ei vielä ylity, eikä niihin siksi voida reagoida poikkeusoloja koskevilla toimivaltuuksilla. Erityyppiset häiriötilanteet erotetaan joissain yhteyksissä vielä erikseen normaaliolojen häiriötilanteisiin ja normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin. Normaaliolojen häiriötilanteita koskevaa sääntelyä on runsaasti eri hallinnonalojen lainsäädännössä.”

covid 19 -pandemian aikana pääsi tapahtumaan.[2] Perustuslakivaliokunnan olisi hyvä lausunnossaan ottaa näihinkin kysymyksiin kantaa.

On myös huomattava, että perustuslain 23 § mahdollistaa tilapäiset poikkeukset vain perusoikeuksista, mutta ei sen sijaan esimerkiksi perustuslain 121 §:n itsehallintosäännöksistä. Sosiaali- ja terveysministeriölle nyt ehdotettua päätösvaltaa ei voida poikkeusolojen osata perustella valtiosääntöoikeudellisesti perustuslain 23 §:llä, ”normaaliolojen häiriötilanteista” puhumattakaan.

Valmiuslain kokonaisuudistus on vireillä. Nyt ehdotettu poikkeusolojen ja ”normaaliolojen häiriötilanteiden” säännös ottaa varaslähdön. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon poikkeusolojen toimivaltuudet tulisi valmistella valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Samassa yhteydessä tulisi paneutua normaaliolojen häiriötilanteiden käsitteen valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin.

Lainsäätämisjärjestystä koskevana kannanottonani totean, että lakiehdotuksen 50 b § on ristiriidassa perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa, eikä lakiehdotusta siksi voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Poikkeuslakien välttämisen periaatteen vuoksi sitä ei tulisi käsitellä edes perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Sysmässä 19 maaliskuuta 2025

Kaarlo Tuori

[2] Myös Venetsia-toimikunta on pandemian aikaisia rajoituksia arvioivissa raporteissaan korostanut, että normaaliolojen ja poikkeusolojen välille tulisi tehdä selvä ero nimenomaan oikeusturva- ja demokratia näkökohtien vuoksi. Ks. CDL-AD(2020)014 ja CDL-AD(2020)018.