

Perustuslakivaliokunta

Muu asia: Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja

JOHDANTO

Vireilletulo

Muu asia: Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja (M 18/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Anne Ilkka, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Virva Juurikkala, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Katri Makkonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Arno Liukko, valtioneuvoston kanslia
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Janne Salminen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on valmiuslain 88 §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus (jäljempänä myös soveltamisasetus). Asetus koskee kunnan oikeutta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja.

Perusoikeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston

Valiokunnan mietintö PeVM 15/2020 vp

asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut valmiuslain 2 luvun 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 terveystalvet sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaisoimia (ks. PeVM 2/2020 vp, s. 4—5, PeVM 3/2020 vp, s. 3). Valiokunta on korostanut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyvien näkökohtien merkitystä myös perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeuksien soveltamisalalla (ks. PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 4).

Asetusten jälkitarkastus

Valmiuslain nojalla annettujen asetusten jälkitarkastamista säännellään valmiuslain 10 §:ssä. Sen mukaan valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava.

Arvioitava asetukset on voimassa 13.5.2020 asti. Asetuksen antaminen perustuu valtioneuvoston 31.3.2020 antamaan asetukseen valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta. Eduskunta on 2.4.2020 päättänyt, että kyseinen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta koskeva valmiuslain 8 §:n mukainen valtioneuvoston asetukset valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta saa jäädä voimaan (M 11/2020 vp). Kyseiset valmiuslain toimivaltuudet oli aikaisemmin otettu käyttöön valmiuslain 6 §:n mukaisesti (PeVM 2/2020 vp).

Arvio sääntelystä

Valmiuslain 88 §:ssä säädetään mahdollisuudesta poiketa eräistä kunnille kuuluvista sosiaali- ja terveydenhoidon tehtävistä ja niihin liittyvistä määräajoista. Valmiuslain sanottu säännös ja valtioneuvoston asiaa koskevan jatkamisasetuksen 3 § muodostavat pohjan arvioitavalle soveltamisasetukselle. Perustuslakivaliokunta on arvioinut valmiuslain 88 §:n nojalla annettua aikaisempaa asetusta ja esittänyt, ettei tuolloista asetusta ollut kumottava (PeVM 4/2020 vp).

Valmiuslain 88 §:n 1 kohdan mukaan edellytyksenä sille, että kunta voi luopua terveydenhuolto-laissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä on, että se on välttämättömä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja määräajan ylittäminen ei vaaranna poti-

Valiokunnan mietintö PeVM 15/2020 vp

laan terveyttä. Tämä säännös samoin kuin soveltamisasetukseen sisältyvät täsmentävät säännökset ovat omiaan turvaamaan sitä, että määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä.

Soveltamisasetuksen 3 §:n mukaan kunta voi luopua noudattamasta sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentissa säädettyä palvelutarpeen arvioinnin aloittamista koskevaa määräaikaa. Luopuminen ei saa johtaa henkilön välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon vaarantumiseen. Sääntelyä on rajattu verrattuna aikaisemmin voimassa olleeseen soveltamisasetukseen. Perustuslakivaliokunta pitää rajausta sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta hyvin perusteltuna. Valiokunta kiinnittää kuitenkin oikeasuhtaisuuden kannalta huomiota myös siihen, että sääntelyn kohteena ovat jo ennestään haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt.

Perustuslakivaliokunta painottaa sitä asetuksen perustelumuihistakin (s. 5) ilmenevää seikkaa, ettei asetuksen mukainen poikkeaminen koske sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentin mukaista velvoitetta aloittaa palvelutarpeen arviointi viipymättä ja saattaa se loppuun ilman aiheutonta viivytyksiä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi säännöksen soveltamisen kannalta huomiota sosiaalihuoltolain välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaamista koskevaan 12 §:ään ja vanhuspalvelulain päätöksentekoa suullisenkin hakemuksen perusteella koskevaan 18 §:ään.

Perustuslakivaliokunta korostaa, että perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksien poikkeuksille asetetaan välttämättömyysedellytys. Valiokunta kiinnittää huomiota myös valmiuslain 4 §:ään, jonka mukaan lain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään. Lisäksi merkityksellinen on valmiuslain 4 §:n 2 momentista ilmenevä vaatimus, jonka mukaan valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaatteiden kannalta huomiota soveltamisasetuksessa tarkoitettujen toimenpiteiden laajuuteen ja ajalliseen ulottuvuuteen. Asetuksen perustelumuihistossa on varsin seikkaperäisesti tehty selkoa sosiaali- ja terveydenhuollon määräaika sääntelystä poikkeamisen kielteisistä vaikutuksista. Valiokunta pitää selvänä, että poikkeamiselle määräajoista on oltava välttämättömät kiireellisen hoidon järjestämiseen kytkeytyvät syyt. Tältä kannalta valiokunta pitää huolestuttavana saamaansa selvitystä siitä, että joissakin kunnissa palvelujen määräajoista on poikettu varsin ennakkollisesti. Valiokunta painottaa sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintovirastojen antaman nopean ja riittävän käytännön ohjeistuksen merkitystä.

Perustuslain 23 §:n mukaan tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla Suomen kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Valmiuslakia sovellettaessa on valmiuslain 5 §:n mukaan noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Ottaen huomioon nyt arvioitavan asetuksen soveltamisalan perustuslakivaliokunta painottaa erityisesti lasten oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan merkitystä. Lisäksi valiokunta korostaa asetuksen soveltamisessa perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyviä syrjäntäkieltoja.

Soveltamisasetuksen jättämiselle voimaan ei ole oikeudellisia esteitä.

Valiokunnan mietintö PeVM 15/2020 vp

Asetuksen voimassaolon edellytysten lakkaaminen ja seuranta

Valmiuslain 11 §:n 1 momentin mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöön-ottoasetus tai jatkamisasetus kumottava. Valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava. Valtioneuvoston on seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää valmiuslain 11 §:n näkökulmasta huomiota siihen, että vastaisuudessa käsillä olevan kaltaisissa perustelumuiotioissa tulee arvioida myös mahdollisuuksia luopua valmiuslain nojalla annettujen asetusten soveltamisesta. Valiokunta korostaa, että tällaista arviota samoin kuin yksittäisten toimivaltuuksien vaikuttavuuden arviointia varten valtioneuvostolle tulee olla riittävän täsmällinen tilannekuva valmiuslain soveltamisesta myös kunnissa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Perustuslakivaliokunta esittää, ettei kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja annettua valtioneuvoston asetusta kumota.

Helsingissä 16.4.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Sanna Antikainen ps
varajäsen Mari Holopainen vihr
varajäsen Esko Kiviranta kesk
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Riikka Purra ps
varajäsen Iris Suomela vihr
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan mietintö PeVM 15/2020 vp

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala