

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 23/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro, valtioneuvoston kanslia
- hallitusneuvos Jaana Huhta, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Anne Ilkka, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Kirsi Kaikko, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Katri Makkonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Asetusten jälkitarkastus

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.

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.

Valiokunnan mietintö PeVM 20/2020 vp

Arvioitavan asetuksen antaminen perustuu valtioneuvoston 6.5.2020 antamaan asetukseen valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta. Eduskunta on 7.5.2020 päättänyt, että toimivaltuuksien käytön jatkamista koskeva valmiuslain 8 §:n mukainen valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta saa jäädä voimaan (PeVM 17/2020 vp). Kyseiset valmiuslain toimivaltuudet oli aikaisemmin otettu käyttöön valmiuslain 6 §:n mukaisesti, ja niiden voimassaoloa on myös jatkettu (PeVM 2/2020 vp, PeVM 9/2020 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 annettuja aikaisempia asetuksia ja esittänyt, ettei tuolloisia asetuksia ollut kumottava (PeVM 4/2020 vp, PeVM 15/2020 vp).

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 viranomaistoimia (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).

Nyt arvioitava asetus on tarkoitettu olemaan voimassa 30.6.2020 asti. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan muun muassa valmiuslain 88 §:n toimivaltuuksien käytön jatkamista koskevaa asetusta kiinnittänyt huomiota siihen, että valmiuslain säännösten soveltaminen edellyttää, että poikkeusolot jatkuvat, ja pitänyt välttämättömänä, että mahdollisten tulevien jatkamisasetusten antamisen yhteydessä arvioidaan poikkeusolojen olemassaolon perusteita (PeVM 17/2020 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunnan mielestä edellytykset soveltamisasetuksen voimassaololle 30.6.2020 asti ovat asetuksen perustelumuistion ja valiokunnan saaman muun selvityksen valossa edelleen olemassa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että epidemiatilanne on jo asetuksen antamisen jälkeen muuttunut. Valiokunta korostaa ajantasaisen tiedon merkitystä. Valiokunta toteaa, että valmiuslain ja siinä säädettyjen toimivaltuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymisen arviointi korostuu poikkeusolojen jatkuessa (PeVM 9/2020 vp, PeVM 17/2020 vp). Valmiuslain 88 §:n käytön jatkaminen nyt ehdotettua pidemmälle ajalle edellyttää perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan epidemiatilanteen kehittymiseen liittyviä välttämättömiä perusteita. Valmiuslain 11 §:n 1 momentin mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava. Valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan jonkin valmius-

Valiokunnan mietintö PeVM 20/2020 vp

lain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava.

Perustuslakivaliokunta on valmiuslakiin liittyvässä arvioinnissa korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (PeVM 17/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 3, ks. myös PeVL 14/2020 vp). Valiokunta toistaa käsityksensä siitä, että erityisesti epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin. Pysyviä muutoksia on kuitenkin perusteltua säätää normaalioloissa huolellisen valmistelun jälkeen (PeVL 14/2020 vp, s. 2, ks. myös PeVM 11/2020 vp, s. 6).

Nyt arvioitavana oleva soveltamisasetus vastaa aikaisempaa samaa asiaa koskenutta soveltamisasetusta pienin täsmennyksin. Asetuksen 3 §:ään, joka koskee kunnan oikeutta luopua noudattamasta sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentissa säädettyä palvelutarpeen arvioinnin aloittamista koskevaa määräaika, on lisätty virke, jonka mukaan velvollisuudesta aloittaa palvelutarpeen arviointi viipymättä ja saattaa se loppuun ilman aiheetonta viivytystä ei saa luopua. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa soveltamisasetusta koskevassa mietinnössä painottanut, ettei asetuksen mukainen poikkeaminen koske sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentin mukaista velvoitetta aloittaa palvelutarpeen arviointi viipymättä ja saattaa se loppuun ilman aiheetonta viivytystä (PeVM 15/2020 vp, s. 3). Tämän valiokunnan ilmaiseman käsityksen lisääminen asetukseen on perusteltua.

Perustuslakivaliokunnan mielestä soveltamisasetuksen sääntelyä voidaan pitää epidemian tässä vaiheessa välttämättömänä ja oikeasuhtaisena sen tarkoituksen valossa arvioituna (ks. myös PeVM 17/2020 vp). Soveltamisasetuksen jättämiselle voimaan ei ole oikeudellisia esteitä.

Sääntelyn soveltaminen

Asetuksen perustelumuiotiossa on tehty selkoa asetuksen vaikutuksista yleisesti ja erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon eri asiakasryhmissä ja soveltamistilanteissa. Vaikutusarviosta saa käsityksen siitä, kuinka laajoja ja kauaskantoisia vaikutuksia asetuksessa tarkoitetuilla toimenpiteillä voi olla.

Perustuslakivaliokunta korostaa, että perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksien poikkeuksille asetetaan välttämättömyisedellytys. 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 on aikaisemmin pitänyt välttämättömyysvaatimuksen kannalta huolestuttavana saamaansa selvitystä siitä, että joissakin kunnissa palvelujen määräajoista on poikettu varsin ennakkollisesti (PeVM 15/2020 vp, s. 3). Poikkeamiselle määräajoista on oltava välttämättömät sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseen kytkeytyvät syyt. Välttämättömyyttä on sovellettaessa tarkasteltava paitsi ajallisesti myös asiallisesti ja alueellisesti. Valiokunta painottaa edel-

Valiokunnan mietintö PeVM 20/2020 vp

leen sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintovirastojen antaman nopean ja riittävän käytännön ohjeistuksen merkitystä.

Perustuslain 23 §:n 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. 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.

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 3.6.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk (osittain)
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd (osittain)
varajäsen Tom Packalén ps

Valiokunnan mietintö PeVM 20/2020 vp

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala