Tuomas Ojanen

19.3.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

M 3/2020 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista

Asetuksen pääasiallinen sisältö

Asetuksessa M 3/2020 vp on kysymys kunnan oikeudesta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista.

Valtioneuvosto on antanut 17.3.2020 valmiuslain perusteella valtioneuvoston asetuksen valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Käyttöönottoasetuksessa säädetään kunnalle mahdollisuus poiketa terveydenhuoltolaissa (1326/2010) säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä ja sosiaalihuoltolain (1301/2014) 36 §:ssä tarkoitetuista palvelutarpeen arvioinneista.

Käsillä olevassa asetuksessa säädettäisiin kunnan oikeudesta luopua terveydenhuoltolain (1326/2010) 51-53 §:ssä säädettyjen kiireettömään hoitoon pääsyn määräaikojen noudattamisesta sekä oikeudesta luopua sosiaalihuoltolain (1301/2014) 36 §:ssä tarkoitetuista palvelutarpeen arvioinneista. Asetuksen tarkoituksena olisi vapauttaa sosiaali- ja terveydenhuollon resursseja covid-19 –infektioon sairastuneiden hoitoon, muuhun kiireelliseen hoitoon sekä välttämättömien sosiaalipalvelujen arviointiin. Viittaan tarkemmin asetuksen sisällöstä sosiaali- ja terveysministeriön muistioon 17.3.2020.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Eduskunnan jälkitarkastusoikeus

Perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan **t**ilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi. Säännös luo valmiuslain 2 luvun 10 §:ssä säädetylle eduskunnan jälkitarkastusoikeudelle perustuslailliset takeet, joilla turvataan eduskunnalle mahdollisuus tarkastaa yksittäisten asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus (PeVM 9/2010 vp). Valmiuslain 2 luvun 10 §:n mukaan valmius lain II osan – jossa säädetään toimivaltuuksista poikkeusoloissa – ”säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava.”

> Tässäkin yhteydessä on huomioitava, että valmiuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2009 vp) ennen perustuslain 23 §:n muuttamista () ja että voimassaolevan perustuslain 23 §:n säännökset ovat osaksi merkittävästi erilaisia verrattuna valmiuslain säätämisen aikana voimassaolleeseen perustuslain 23 §:ään.[1] Huomionarvoista myös on, että valmiuslakiehdotukseen ei alun perin sisältynyt eduskunnan jälkitarkastusoikeutta. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin valmiuslakia koskevassaan lausunnossa asianmukaisena, että lakiin lisätään säännös eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta (ks. PeVL 6/2009 vp, ks. myös PuVM 3/2010 vp). Käyttöönottomenettelyä koskevan 2 luvun 10 §:ssä säädetään siksi eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta, mutta nykyään eduskunnan jälkitarkastusoikeus siis seuraa myös suoraan perustuslain 23 §:n 2 momentin tasolta.

Eduskunnan jälkitarkastusoikeudessa on kysymys asetusten asianmukaisuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden tarkastamisesta. Valmiuslain 2 luvun 10 §:n toisen virkkeen mukaan eduskunta ”päättää, onko asetukset kumottava”. Eduskunta ei voi siis muuttaa asetuksia. On myös huomattava, että asetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen vaan kysymys on asetusten tarkastamisesta jälkikäteen (PeVM 2/2020 vp).

Lisäksi on nähdäkseni tulkinnanvaraista se, onko eduskunnalla mahdollisuus kumota asetus vain osittain, jos eduskunta ei pidä sitä kaikilta osiltaan asianmukaisena, välttämättömänä ja oikeasuhtaisena, vai onko koko asetus tässä tapauksessa kumottava. Valmiuslain 2 luvun 10 §:n sanamuoto vaikuttaisi viittaavan jälkimmäiseen, mutta nähdäkseni eduskunnan mahdollisuutta kumota asetus vain osittain puoltaisi kuitenkin muun muassa juuri se edellä todettu seikka, että ns. soveltamisasetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen. Voi nähdäkseni olla hyvinkin painavia perusteita sille, että asetusta ei kumottaisi kuin ongelmallisilta osiltaan ja että muilta osin asetuksen soveltamista jatketaan siten kuin on tehty jo asetuksen antamisesta alkaen.

Edellä eduskunnan kumoamistoimivallan alan tulkinnanvaraisuudesta esitetystä riippumatta on nähdäkseni selvää, että perustuslakivaliokunnan mietinnössä käsillä olevasta asetuksesta voidaan antaa asetuksen soveltamista ohjaavia lausumia silloinkin, kun mietinnössä sinänsä puollettaisiin asetuksen hyväksymistä (tai oikeamminkin ei esitetä sen kumoamista osaksi/kokonaan). Mietinnössä voidaan niin ikään kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, mitä perustuslaista ja/tai kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista määräytyviä seikkoja olisi syytä huomioida, *jos* valtioneuvosto antaa lisää käsillä olevan kaltaisia asetuksia tai *jos* nyt käsillä olevan asetuksen soveltamista jatketaan. Viittaan tässä yhteydessä myös valmiuslain 2 luvun 8 ja 9 §:n säännöksiin toimivaltuuksien käytön jatkamisesta päättämisestä ja jatkamisasetuksen soveltamisesta.

Asetuksen arvioinnin perusteet

[1] Ks. myös lausuntoni 17.3.2020 perustuslakivaliokunnalle ja siellä esittämäni tarpeesta arvioida käyttöönottoasetuksia nimenomaan voimassaolevan perustuslain 23 §:n ja sitä koskevien esitöiden kannalta.

Perustuslain 23 §:n ohella käsillä oleva asetus on merkityksellinen useiden perustuslain perusoikeussäännöksissä ja Suomen kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Käsillä olevan asetuksen luonteesta johtuu, että se yhtäältä merkitse tuntuvaa puuttumista erityisesti sosiaalisiin , varsinkin terveyteen liittyviin perusoikeuksiin (PL 19 §); toisaalta asetuksen perusoikeuksiin puuttuvien säännösten soveltamisen tarkoituksena on olennaisessa määrin toisten perusoikeuksien turvaaminen.

Nähdäkseni ei ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista alkaa tarkemmin eritellä käsillä olevan asetuksen kytkentöjä kaikkiin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin.

Pidän kuitenkin erikseen välttämättömänä korostaa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltojen merkitystä, samoin kuin lasten oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen sekä Euroopan sosiaalisen perusoikeuskirjan huomioimista asetuksen soveltamisessa jäljempänä tarkemmin selostettavalla tavalla.

Arvio

Perustuslain 23 §:n 2 momentin vaatimus siitä, että asetukset on saatettava viipymättä eduskuntaan, tarkoittaa, että asetukset on toimitettava eduskuntaan *heti*, kun ne on valtioneuvostossa hyväksytty (PeVM 9/2010 vp). Käytettävissäni olevan tiedon perusteella käsillä oleva asetus on toimitettu eduskunnalle viipymättä perustuslain 23 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Kun otan huomioon käsillä olevien asetuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa sen perustelumuistiossa esitetyn ja valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta perustelumuistioineen sekä tätä kirjoittaessa annetun perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 2/2020 vp, nähdäkseni asetusta M 3/2020 vp voidaan pitää asianmukaisena, välttämättömänä ja oikeasuhtaisena.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan mietinnössä voidaan näin ollen puoltaa asetusten M 3/2020 vp hyväksymistä, so. sitä, ettei eduskunnan ole syytä päättää sen kumoamisesta (ks. valmiuslain 2 luvun 10 §).

Perustuslakivaliokunnan mietintöön olisi kuitenkin syytä sisällyttää seuraavia asetuksen soveltamista ohjaavia lausumia, jotka on ainakin osaksi syytä huomioida myös tilanteessa, *jos* valtioneuvosto valmistelee lisää vastaavankaltaisia perus- ja ihmisoikeuksiin huomattavan tuntuvasti puuttuvia asetuksia.

- *Yhdenvertaisuus- ja syrjintäkiellot*. Asetuksen soveltamisessa on muun ohella syytä huomioida perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntely, samoin kuin syrjintäkielloista määräävät kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

On painokkaasti korostettava, että etniseen alkuperään, ihonväriin, ”rotuun” ja uskontoon perustuvan syrjinnän kielto kuuluu niiden loukkaamattomina pidettyjen ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan määräysten perusteella saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana. Syrjinnän kiellosta näiltä osin poikkeamisen kielto sisältyy vastaavasti perustuslain 23 §:n sääntelyyn. Tässä yhteydessä on korostettava tarvetta huomioida käsillä olevien asetusten soveltamisessa ”normaaliolojen” lainsäädäntöä, kuten yhdenvertaisuuslakia, niin pitkälle kuin mahdollista sekä rajamaan poikkeukset siitä välttämättömään.

- *P*erustuslain 23 §:ssä säädetään yhdeksi perusoikeuspoikkeusten edellytykseksi, että tilapäiset poikkeukset ”… ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia”. Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden huomioimista edellyttää myös perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Samoin valmiuslain 5 §:n mukaan ”valmiuslakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä.”

Perustuslain 22 ja 23 §:n normikokonaisuus, samoin kuin valmiuslain 5 §, korostavat yleisesti tarvetta huomioida kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asetusten soveltamisessa. Ottaen huomioon varsinkin asetuksen M 3/2020 vp asiasisällön, on syytä erityisesti korostaa lasten oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksien tehdyn yleissopimuksen (vammaisyleissopimus) sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan merkitystä.

Tässä yhteydessä on myös huomioitava, että lasten oikeuksien yleissopimus ei sisällä artiklaa, jossa olisi määrätty sopimusvelvoitteista poikkeamisesta hätätilan aikana. Vaikka lasten oikeuksien sopimuksessa turvatuista oikeuksista poikkeamiseen voidaan soveltaa YK:n KP-sopimuksen 4 artiklaa, lasten oikeuksien komitea on kuitenkin korostanut, että lasten oikeuksien yleissopimuksen yleisistä periaatteista (ks. 2-4 artiklat) ei saa poiketa edes sodan tai muun hätätilan aikana:

> ”When basing the consideration of the question of children in armed conflicts on the Convention itself, it was recalled that States parties have undertaken to respect and ensure all the rights set forth therein to all children within their jurisdiction (art. 2). States parties have also made a commitment to adopt all appropriate measures in order to achieve such a purpose (art. 4) and that, in all actions taken, the best interests of the child shall be a primary consideration (art. 3). *None of these general provisions admit a derogation in time of war or emergency*.” (*kursivointi* – TO, Committee on the Rights of the Child, Report on the second session, September/ October 1992, CRC/C/10, para. 67*)*

Myöskään vammaisyleissopimus ei sisällä YK:n KP-sopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan kaltaista. Vammaisyleissopimuksen 11 artiklassa kuitenkin määrätään vaaratilanteista ja humanitäärisistä hätätilanteista. Artikla sisältää määräykset vammaisten henkilöiden suojelun ja turvallisuuden varmistamiseksi vaaratilanteissa, mukaan lukien aseelliset selkkaukset, humanitaariset hätätilat ja luonnonkatastrofit. Vammaiset henkilöt tulee yleissopimuksen mukaan huomioida valmiussuunnittelussa, ja artiklaa

sovellettaessa tulee kunnioittaa vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia myös hätätilanteissa (ks. tarkemmin HE 284/2014 vp, s. 38-41).

- *Muita soveltamista ohjaavia lausumia.*

  - Mietinnössä olisi syytä korostaa asetusten mukaan käytettävien toimivaltuuksien käyttöperiaatteita, jotka rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa. Vaikka periaatteista on sinänsä säädetty valmiuslain 4 §:ssä, valiokunnan mietinnössä on erityisesti syytä painottaa, että suoraan perustuslain 23 §:stä johtuu välttämättömyydenvaatimus, joka käytännössä asettaa asetuksen mukaisten toimivaltuuksien soveltamisedellytykset korkealle ja joka myös edellyttää toimivaltuussäännösten tulkitsemista suppeasti.[2]

  - Erityisesti olisi korostettava sitä myös valmiuslain 4 §:n 2 momentista ilmenevää vaatimusta, jonka mukaan lain ja sen nojalla annettujen asetusten mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

  - Mietinnössä olisi muistutettava asetuksen soveltamisen huolellisesta ja reaaliaikaisesta seurannasta.

Helsingissä 19. päivänä maaliskuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki

[2] Vaikka kysymys on nyt poikkeusoloissa käytettävistä asetuksesta ja sillä käyttöönotettavista toimivaltuuksista, nähdäkseni tässäkin yhteydessä soveltuu *mutatis mutandis* pitkälti se, mitä perustuslakivaliokunta on ”normaalioloissa” vakiintuneesti todennut siitä, että perustuslain säännökset – tässä tapauksessa varsinkin perustuslain 23 § mutta myös muut merkitykselliset perusoikeussäännökset - rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista. Ks. esim. PeVL 35-36/2018 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 58/2010 vp ja PeVL 44/2010 vp.