Veli-Pekka Viljanen

Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 19.3.2020

1. Eduskunnan jälkitarkastusoikeus

Valmiuslain 10 §:n mukaan valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava.

Kyseinen eduskunnan jälkitarkastusoikeutta koskeva säännös otettiin nykyiseen valmiuslakiin perustuslakivaliokunnan ehdotuksen perusteella. Hallituksen esityksessä oli ehdotettu jälkitarkastusoikeudesta luovuttavaksi sen vuoksi, etteivät valmiuslain nojalla annettavat asetukset enää sisältäisi lailla säädettäväksi kuuluvia asioita. Perustuslakivaliokunta katsoi viitaten lainsäädäntövallan delegoimisesta esittämäänsä arvioon, että hallituksen esittämä arvio ei ollut perusteltu. Valiokunta piti valmiuslain luonne huomioon ottaen muutoinkin asianmukaisena, että eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa yksittäisten valmiuslain nojalla annettujen asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen (PeVL 6/2009 vp, s. 15).

Eduskunnan jälkitarkastusoikeuden rationa on niin ollen tarkastaa yksittäisten valmiuslain nojalla annettujen soveltamisasetusten asianmukaisuutta, välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Menettely korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä myös valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa.

Valmiuslain soveltamisasetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen, vaan kysymys on asetusten tarkastamisesta jälkikäteen (PeVL 2/2020 vp, s. 6). Eduskunta voi jälkitarkastusmenettelyssä kuitenkin päättää, että asetus on kumottava.

Toisaalta perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että valmiuslain soveltamista koskevat asetukset tulisi antaa vasta, kun eduskunta on tehnyt valmiuslain 6 §:n 3 momentin mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta (PeVL 2/2020 vp, s. 6). Käsiteltävänä oleva asetus on annettu 17.3.2020 ennen kuin eduskunta oli hyväksynyt kyseisiä valmiuslain säännöksiä koskevan käyttöönottoasetuksen. Kun eduskunta on sittemmin 18.3.2020 tehnyt päätöksen, että valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytöstä voi pääosin jäädä voimaan, on myös nyt käsiteltävänä oleva soveltamisasetus tullut soveltamiskelpoiseksi.

2. Soveltamisasetuksen arviointia

Arvioitavana oleva soveltamisasetus on johtolauseensa mukaisesti säädetty valmiuslain 88 §:n nojalla. Kyseinen 88 § (Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä terveydensuojelu) kuuluu tässä merkityksellisiltä osin 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;
>
> 2) sosiaalihuoltolain (1301/2014) 36 §:ssä tarkoitetuista palvelutarpeen arvioinneista (…)

Valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen 2 §:n mukaan valmiuslain 88 §:n tarkoitettua kunnan oikeutta luopua terveydenhuoltolaissa säädettyjen kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamista ja sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitetusta palvelustarpeen arvioinneista voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella.

Arvioitaessa soveltamisasetusta on otettava huomioon ensinnäkin se, että valmiuslain 88 §:n 1 kohdan mukaan edellytyksenä sille, että kunta voi luopua terveydenhuoltolaissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä on, että se on välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä. Näitä vaatimuksia ei ole nimenomaan kirjattu soveltamisasetukseen. Toisaalta perusterveydenhuollossa hoidon tarpeen arviointi olisi toteutettava terveydenhuoltolain 51 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Lisäksi erikoissairaanhoitoa, lasten ja nuorten mielenterveyspalveluja sekä

perusterveydenhuollon yhteydessä toteutettavassa erityisterveydenhuollossa hoidon tarpeen arviointi olisi aloitettava kolmen viikon määräajassa. Asetukseen sisältyy vielä erityinen säännös siitä, että hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä lääketieteellisesti tai hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi katsottava hoito on järjestettävä potilaan terveydentila ja sairauden ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Näiden täsmentävien säännösten voitaneen katsoa riittävällä tavalla turvaavan sen, että määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä.

Soveltamisasetuksen 3 §:n mukaan kunta voi luopua sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitetuista palvelutarpeen arvioinneista lukuun ottamatta kiireellistä avun tarpeen arviointia siten, että henkilön välttämätön toimeentulo ja huolenpito varmistetaan. Välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon varmistaminen, joka vaatimus johtuu suoraan perustuslain 19 §:n 1 momentista, on tärkeä rajaus palvelutarpeen arvioinneista luopumiselle. Tältä osin on syytä korostaa esittelymuistiossa olevaa mainintaa, jonka mukaan erityisesti olisi huolehdittava iäkkäiden henkilöiden sekä erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelutarpeen riittävästä arvioinnista. Ottaen huomioon sen, että sosiaalihuollon palvelujen tarvitsevien joukossa on haavoittuvia ryhmiä, tulee vaatimusta henkilön välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon varmistamisesta soveltaa perusoikeusmyönteisesti.

Asetuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkitystä sillä, että valmiuslain 4 §:n mukaan valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Lisäksi edellytyksenä toimivaltuuksien käyttämiselle on, että tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Kunnan tulee ennen päätöstä luopua määräaikojen noudattamisesta tai palvelutarpeen arvioinnista varmistaa, että ne myös asianomaisen kunnan kontekstissa täyttävät välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Katson, että arvioitavana olevan soveltamisasetuksen jättämiselle voimaan ei ole olemassa oikeudellisia esteitä.