Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen lausuntoa valmiuslain 88 §:n nojalla annetusta valtioneuvoston asetuksesta kunnan oikeudesta poiketa terveydenhuolloin kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista.

Esitän kohteliaimmin seuraavan.

Kuten perustuslakivaliokunta totesi valmiuslain (1552/2011) 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön ottamista koskevassa mietinnössään (PeVM 2/2020 vp), valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jollei tilannetta voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Tämä merkitsee erittäin korkeaa kynnystä valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle, eikä niitä tule ottaa käyttöön kevein perustein tai varmuuden vuoksi.

Valtioneuvoston tilannearvion mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toiminnan ylläpitäminen edellyttää tartuntatautilain valtuuksien lisäksi myös valmiuslaissa säädettyjen valtuuksien käyttöönottoa. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään, että 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 perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä, ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.

Perustuslakivaliokunta painotti, että valmiuslain toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Perustuslakivaliokunta on pitänyt 4 §:n säännöksiä toimivaltuuksien käyttöperiaatteista keskeisinä perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta ja korostanut, että nämä periaatteet rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). Valiokunnan mukaan on myös selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II).

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93—95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta koskee koko valtakunnan alueella sovellettavaa toimivaltuutta, jonka mukaan kunta oikeutetaan luopumaan kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta, sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista, päivähoidon ja varhaiskasvatuksen järjestämisestä sekä terveydensuojelun tehtävistä.

Nyt perustuslakivaliokunnan arvioitavana olevassa soveltamisasetuksessa säädetään valmiuslain 88 §:n nojalla, että valtioneuvosto ottaa välittömästi käyttöön valmiuslain 88 §:ssä tarkoitetut sosiaali- ja terveyspalveluita sekä terveydensuojelua koskevat toimivaltuudet, joiden mukaan kunta voi luopua terveydenhuoltolaissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä ja sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitetusta palvelutarpeen arvioinneista.

Asetuksen tarkoituksena on vapauttaa sosiaali- ja terveydenhuollon resursseja covid-19 –infektioon sairastuneiden hoitoon, muuhun kiireelliseen hoitoon sekä välttämättömien sosiaalipalvelujen arviointiin. Valtioneuvoston mukaan kokonaistilanteen perusteella voidaan arvioida, että Covid-19–pandemian torjuminen, sairastuneiden hoitaminen sekä väestön suojaaminen, erityisesti riskiryhmien, kuten ikääntyneet ja monisairaiden sekä tietyistä perussairauksista kärsivät, eivät ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Säännönmukaiset toimivaltuudet eivät myöskään enää riitä väestön suojaamiseksi hyvin laajalle levinneeltä vaaralliselta tartuntataudilta.

Asetusta on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on perustuslain 19 §:n 1 momentin nojalla oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä huolenpidolla säännöksessä tarkoitetaan sen esitöiden mukaan muun ohella palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset (HE 309/1993 vp, s. 69/II).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tulee turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, edistettävä väestön terveyttä sekä tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain säännöksellä ei määritellä näiden palvelujen järjestämistapaa, vaan sillä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I, ks. myös esim. PeVL 20/2004 vp, s. 2/II). Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto tai oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana esitöiden mukaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71/II, ks. myös esim. PeVL 20/2004 vp, s. 2/II ja PeVL 30/2013 vp, s. 3/I, PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II,).

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyypillä ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp).

Perusoikeussäännöksessä on kysymys etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta. Perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentti yhdessä perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kanssa turvaavat myös valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (PeVL 36/2014 vp, PeVL 26/2017 vp).

Asetuksen 2 § hoitotarpeen arvioinnista ja hoidon järjestämisen määräajoista koskee perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen terveyspalvelujen saatavuutta (ks. esim. PeVL 20/2004). Asetuksen 2 §:n mukaan kunta voi luopua terveydenhuoltolain 51 – 53 §:ssä säädettyjen määräaikojen noudattamisesta. Säännöksellä ei rajoiteta terveydenhuollossa kiireellisen hoidon saantia. Kunta voi luopua määräaikojen noudattamisesta perusterveydenhuollon hoitoon pääsyssä, erikoissairaanhoitoon pääsyssä ja hoitoon pääsyssä lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa. Jos määräajan ylittäminen kuitenkin vaarantaa (vakavasti) potilaan henkeä tai terveyttä, ei perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuus turvata jokaisen oikeus elämään eikä 19 §:ssä turvattu oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteudu. Asetus ei sisällä tällaisen tilanteen varalta säännöstä. Tämä on otettava huomioon toimivaltuutta käytettäessä.

> Terveydenhuoltolain 51-53 §:ssä säädetään kiireettömään hoitoon pääsyn määräajoista. Perusterveydenhuollossa hoidon tarpeen arviointi on tehtävä viimeistään kolmantena arkipäivänä siitä, kun potilas otti yhteyden terveyskeskukseen. Hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä lääketieteellisesti tai hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito on järjestettävä potilaan terveydentila ja sairauden ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa, kuitenkin kolmessa kuukaudessa siitä, kun hoidon tarve on arvioitu. Erikoissairaanhoidossa hoidon tarpeen arviointi on aloitettava kolmen viikon kuluessa siitä, kun lähete on saapunut. Jos hoidon tarpeen arviointi edellyttää erikoislääkärin arviointia tai erityisiä kuvantamis- tai laboratoriotutkimuksia, on arviointi ja tarvittavat tutkimukset toteutettava kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun lähete on saapunut sairaanhoitopiirin sairaalaan tai muuhun erikoissairaanhoitoa toteuttavaan toimintayksikköön. Hoidon tarpeen arvioinnin perusteella lääketieteellisesti, hammaslääketieteellisesti tai terveystieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito ja neuvonta on järjestettävä ja aloitettava hoidon edellyttämä kiireellisyys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa, kuitenkin kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun hoidon tarve on todettu.

Asetuksen 3 §:n mukaan on mahdollista luopua palvelutarpeen arvioinneista kiireellisen hoidon ja huollon tarpeessa olevan henkilön palvelujen arviointia lukuun ottamatta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että vain kiireelliset tapaukset hoidetaan sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaisesti. Sen mukaan jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Palvelutarpeen arviointi 36 §:n mukaisesti tehdään vain välttämättömien palvelujen ja toimeentulon varmistamiseksi. Palvelutarpeen arvioinnin rajoittaminen ei perustelujen mukaan vaikuta jo asiakkaina olevien henkilöiden asiakkuuksiin ja palvelujen järjestämisvelvollisuuden jatkumiseen. Perustuslain 19 §:n kannalta arvioituna asetuksen säännös näyttää siis rajaavan palvelutarpeen arvioinnin vain 19 §:n 1 momentin välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon eikä turvaa perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisia riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta. Asetuksen 3 § ei myöskään koske luopumista muun lainsäädännön mukaisesta palvelutarpeen arvioinnista.

Kuten perustuslakivaliokunta totesi, suhteellisuusvaatimus koskee sekä valtuuksien käyttöönottoa, että niiden käyttöä. Toimivaltuuksia voi käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Asetuksen 3 §, jonka mukaan palvelutarpeen arvioinneista voidaan luopua muissa kuin kiireellisissä tapauksissa ei mielestäni ole välttämätön ja suhteellisuusperiaatteen mukainen. Nähdäkseni paremmin asetuksen tavoitetta vastaisi se, että säännöksestä ilmenisi, että kunta voisi luopua sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta, kuitenkin niin, että palvelutarpeen arvioinnin avulla turvataan henkilön välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Lisäksi kiireellisen avun tarve olisi arvioitava välittömästi, siten kuin sosiaalihuoltolain 36 §:n 1 momentissa säädetään.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden tarvitsema välttämätön apu ja tuki ei ole nähdäkseni mahdollista turvata rajaamalla palvelutarpeen arviointi ainoastaan kiireellisiin tilanteisiin. Erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden lasten, vammaisten henkilöiden ja vanhusten avun tarve tulee arvioida ennalta, sillä he eivät aina pysty itse hakemaan apua sitä tarvitessaan.

Asetuksen voimassaolon mahdollista jatkamista arvioitaessa on huolellisesti punnittava, voiko kiireettömän hoidon ja kiireettömien sosiaalipalvelujen saamista enää siirtää.

Mietinnössään valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi (PeVM 3/2020 vp) perustuslakivaliokunta piti asianmukaisena, että käsillä olevat poikkeusolot määriteltäisiin esimerkiksi asetuksen johdanto-osassa. Nyt käsiteltävänä olevasta asetuksesta ei käy ilmi, minkä lain 3 §:ssä määritellyn poikkeusolojen vallitessa toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava.

Valmiuslaissa säädettyjen valtuuksien käyttöönotto oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia. Tämän asetuksen valtuudet kohdistuvat eniten palveluita tarvitseviin väestöryhmiin, kuten lapsiin, vanhuksiin ja vammaisiin henkilöihin.

Vaikka valmiuslain käyttöönotolle pandemiatilanteessa on osoitettu erittäin painavat tavoitteet turvata terveydenhuoltojärjestelmän ja sosiaalihuollon toimintakyky ja sitä kautta torjua ihmisten henkeen ja terveyteen, hoivaan ja huolenpitoon kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä, en pidä ehdotettuja toimivaltuuksia edellä esittämälläni tavalla kaikilta osin välttämättöminä ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisina. Nämä perusoikeuksien toteutumiseen liittyvät huomautukseni eivät nähdäkseni kuitenkaan ole sen laatuisia, että ne välttämättä vaikuttaisivat asetuksen voimassaoloon, vaan ne tulee ottaa huomioon toimivaltuuksia käytettäessä. Tämä käsityksen perustuu siihen, että asetuksessa on käytetty valmiuslain 88 §:n sanamuotoa. Vaikka valmiuslain perusteluista ilmenee, että tarkoituksena on ollut säätää sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnissa määräaikojen noudattamisesta luopumisesta samalla tavoin kuin kiireettömän hoidon järjestämisessä on säännöksessä käytetty sanamuoto erilainen. Lain 88 §:ssä valtuutetaan palvelutarpeen arvioinnista luopumiseen eikä määräaikojen noudattamisesta luopumisesta. Erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi asetuksessa olisi tullut perustelujen mukaisesti rajata valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia siten, että toimivaltuus koskisi luopumista sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentin mukaisista määräajoista. Mahdollisuus määräajoista poikkeamiseen vähentäisi olennaisesti sosiaalihuollon kuormitusta niissä tilanteissa, joissa määräaikojen noudattaminen ei ole tarpeen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseksi.

> Valmiuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 3/2008 vp) perusteluissa todetaan seuraavaa.
>
> ”Poikkeusoloissa voi helposti syntyä yllättäviä tilanteita, joissa terveydenhuollon kapasiteetti ei ole riittävä hoitamaan kaikkia niitä tehtäviä, mitä normaalioloissa hoidetaan. Tällöin tehtäviä on asetettava etusijajärjestykseen ja hoidettava ensi sijassa ne potilaat, joiden sairaus tai vammat edellyttävät kiireellistä hoitoa. Tästä syystä valtioneuvoston asetuksella voitaisiin poiketa kansanterveyslaissa (66/1972) ja erikoissairaanhoitolaissa (1062/1989) säädetyistä kiireettömän hoidon määräajoista (1 kohta). On mahdollista, että myös sosiaalihuollon voimavarat ovat riittämättömät hoitamaan kaikkia normaalioloissa hoidettavia tehtäviä. Tällöin on voitava rajoittaa vanhempien tai muiden huoltajien ehdotonta oikeutta saada alle kouluikäiselle lapselle kunnan järjestämä päivähoitopaikka (3 kohta) sekä sosiaalihuoltolain (710/1982) 40 a §:n 2 momentin mukaisia sosiaalipalvelujen tarpeen arviointeja (2 kohta). Nykyisen lainsäädännön mukaan palvelujen tarpeen arviointi koskee kahdeksankymmentä vuotta täyttäneiden henkilöiden kiireettömiä palveluja. Kiireellisen hoidon ja huollon tarpeessa olevan henkilön palvelujen tarpeen arviointia ei voida jättää hoitamatta. Tältä osin säännös on analoginen terveydenhuollon kiireetöntä hoitoa koskevan ehdotetun säännöksen kanssa.”

Helsingissä 19 päivänä maaliskuuta 2020

Maija Sakslin

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies