Tuomas Ojanen

15.4.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

M 18/2020 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja

Arvion lähtökohtia

Kysymyksessä on valmiuslain 88 §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus, jolla jatkettiin 17.3. annetun asetuksen (M 3/2020 vp) voimassaoloa 13.5.2020 asti. Valmiuslain 88 §:ssä säädetään mahdollisuudesta poiketa eräistä kunnille kuuluvista sosiaali- ja terveydenhoidon tehtävistä ja niihin liittyvistä määräajoista.

Valmiuslain 88 §:n säännöksen ja valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen 2 §:n ohella arvioinnin pohjan käsillä olevalle soveltamisasetukselle muodostaa erityisesti aiempaa soveltamisasetusta koskenut perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 4/2020 vp, jossa valiokunta esitti useita kriittisiäkin valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia tuolloisesta soveltamisasetuksesta, samoin kuin valiokunnan mietintö PeVM 9/2020 vp valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamista. Jälkimmäisessä mietinnössä valiokunta muun ohella kiinnitti erityisesti valmiuslain 88 §:n mukaisiin toimivaltuuksiin oikeuttaa kunta luopumaan kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta, sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista, päivähoidon ja varhaiskasvatuksen järjestämisestä sekä terveydensuojelun tehtävistä. Valiokunta korosti perustuslain oikeutta sosiaaliturvaan koskevan 19 §:n ja siinä turvattujen oikeuksien merkitystä sekä valmiuslain soveltamiseen liittyviä välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksia. Lisäksi valiokunta painotti hallinnon riittävän ohjeistuksen merkitystä.

Arvioitavana olevan asetuksen perustelumuistiossa 6.4.2020 on tehty selkoa arvioitavana olevaan asetukseen tehdyistä muutoksista perustuslakivaliokunnan edellä mainituissa mietinnöissä esittämien kriittisten huomioiden takia. Perustuslakivaliokunta kiinnitti mietinnössä PeVM 9/2020 vp yleisemminkin huomiota tarpeeseen arvioida perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettavaan hyötyyn. Arvioitavana olevan asetuksen perustelumuistiota on täydennetty lisäämällä siihen vaikutusarviointia potilaiden ja asiakkaiden palvelujen saannin näkökulmasta (ks. s. 7-16).

Arvio

Perustuslakivaliokunta kiinnitti aiemmassa mietinnössään PeVM 4/2020 vp huomiota muun muassa siihen, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta parempi ratkaisu olisi

ollut luopua vain tietyistä määräaikojen noudattamisista kuin palvelutarpeen arvioinneista sinänsä.

Nyt arvioitavana olevassa soveltamisasetuksessa on sekä asetuksen nimikkeessä että sen 3 §:ssä huomioitu valiokunnan valtiosääntöoikeudellinen kannanotto aiemmasta soveltamisasetuksesta (vrt. aiemman asetuksen M 3/2020 vp nimike ”Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta ja *sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista*, ks. myös 3 §).

Muutoinkin nyt arvioitavana olevassa asetuksessa on säännösperusteisesti tuotu esiin edellistä asetusta paremmin se, että asetuksen soveltamisessa on systemaattisesti otettava huomioon välttämättömyyden vaatimus (ks. 1 §:n 2 mom., 2 §:n 1 mom. ja 3 §, ks. myös perustelumuistio, s. 1).

Yleisesti ottaen käsillä oleva asetus, samoin kuin sen perustelumuistio, ovat nähdäkseni kehittyneet merkittävästi parempaan suuntaan edelliseen asetukseen ja sen perustelumuistioon verrattuna.

Perustuslakivaliokunta piti edellisen soveltamisasetuksen mukaisen sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisenä sitä, että asetuksen voimassaoloaika oli rajattu varsin lyhyeksi, 13.4 saakka.

Käsillä oleva asetus olisi voimassa 13.5 asti, so. se jatkaisi kuukaudella valmiuslain 88 §:ssä säädettyä mahdollisuutta poiketa eräistä kunnille kuuluvista sosiaali- ja terveydenhoidon tehtävistä ja niihin liittyvistä määräajoista. Käytännössä siis valmiuslain 88 §:n mukaisen poikkeamismahdollisuuden voimassaoloaika olisi yhteensä jo kaksi kuukautta, mitä ei enää voida pitää kestoltaan lyhyenä aikana.

Perustelumuistiosta ilmenevistä syistä voidaan kuitenkin nähdäkseni puoltaa valmiuslain 88 §:n mukaisten toimivaltuuksien määräajan jatkamista käsillä olevan asetuksen mukaisesti, etenkin kun samalla huomioidaan, että asetuksen muotoilu kyseisten valtuuksien soveltamisesta on mahdollistava ("voidaan luopua"), eivätkä toimivaltuudet siis tule automaattisesti ilman erillistä harkintaa sovellettaviksi, ja 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. Tämä säännös, samoin kuin soveltamisasetukseen sisältyvät täsmentävät säännökset, turvaavat nähdäkseni riittävästi sitä, että määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä käsillä olevasta asetuksesta on syytä edelleen painottaa, että perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksien poikkeuksille asetetaan välttämättömyysedellytys ja että myös valmiuslain 4 §:n 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 (ks. PeVM 4/2020 vp, ks. myös PeVM 2/2020 vp ja PeVM 9/2020 vp).

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 on syytä painottaa erityisesti lasten oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan merkitystä. Lisäksi on syytä korostaa asetuksen soveltamisessa perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyviä syrjintäkieltoja. Uudistan tässä yhteydessä myös aiemmassa lausunnossani edellisestä asetuksesta lasten oikeuksien yleissopimuksesta ja vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksesta esittämäni.

Valmiuslain 11 §:n 1 momentin mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönottoasetus 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.

Nähdäkseni valmiuslain 11 §:stä ilmenevien seikkojen takia olisi syytä jatkossa edellyttää käsillä olevan kaltaisilta perustelumuistioilta muun ohella sitä, että niissä esitetään arvioita mahdollisuuksista luopua käsillä olevan kaltaisten asetusten soveltamisesta.

Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan soveltamisasetuksen jättämiselle voimaan ei ole oikeudellisia esteitä.

Helsingissä 15. päivänä huhtikuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki