Raija Huhtanen 14.4.2020

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa valtioneuvoston asetuksesta kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja (M 18/2020 vp Muu asia). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Taustaa

Arvioitava asetus on annettu valmiuslain (1522/2011) 88 §:n nojalla. Pykälässä tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttöönotosta säädettiin käyttöönottoasetuksella (valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta 125/2020) sen jälkeen, kun valtioneuvosto oli 16.3.2020 oltuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan poikkeusolot. Eduskunta päätti 18.3.2020, että asetus saa jäädä voimaan lukuun ottamatta sen 5 §:ää, joka oli kumottava. Lisäksi asetuksen 3 §:ään oli tehtävä tekninen muutos. Valmiuslain 88 §:ssä tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttöä jatkettiin jatkamisasetuksella (valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta 174/2020), jonka voimassaoloaika on 14.4.–13.5.2020. Eduskunta päätti 2.4.2020, että tämäkin asetus saa jäädä voimaan.

Valtioneuvosto antoi 17.3.2020 valmiuslain 88 §:n nojalla soveltamisasetuksen (valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista 127/2020). Eduskunta päätti 19.3.2020 perustuslakivaliokunnan ehdotuksen (*PeVM 4/2020 vp*) mukaisesti, ettei asetusta kumota. Asetus oli voimassa 18.3.–13.4.2020. Nyt arvioitava uusi soveltamisasetus annettiin sen jälkeen, kun eduskunta oli hyväksynyt valmiuslain 88 §:ssä tarkoitettujen toimivaltuuksien käytön jatkamisen 13.5.2020 saakka. Uudessa soveltamisasetuksessa säädetään osaksi samojen toimivaltuuksien käytöstä kuin aiemmassa soveltamisasetuksessa. Uuden asetuksen voimassaoloaika on sama kuin jatkamisasetuksen eli 14.4.–13.5.2020.

Valmiuslain 88 § koskee sosiaali- ja terveyspalveluja sekä terveydensuojelua. Sen mukaan ”(v)äestön 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; (30.12.2014/1322)
>
> …”.

Valmiuslain 88 §:ssä tarkoitettua kunnan oikeutta luopua terveydenhuoltolaissa säädettyjen kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta ja sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitetuista palvelutarpeen arvioinneista voidaan jatkamisasetuksen 3 §:n mukaan soveltaa koko valtakunnan alueella.

Valmiuslain nojalla annettujen asetusten jälkitarkastuksesta säädetään valmiuslain 10 §:ssä. Sen mukaan valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava. (PeVM 4/2020 vp s. 2) Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaisten asetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen eivät edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen, vaan kysymys on asetusten tarkastamisesta jälkikäteen (*PeVM 2/2020 vp* s. 6). Tämä koskee myös nyt arvioitavana olevaa soveltamisasetusta (valmiuslaki 9 § 1 mom. ja 10 §).

Perustuslakivaliokunta arvioi aiempaa soveltamisasetusta mietinnössä PeVM 4/2020 vp. Sen mukaan asetuksen jättämiselle voimaan ei ollut oikeudellisia esteitä (s. 3). Valiokunta kiinnitti kuitenkin vastaisuuden varalta valtioneuvoston huomiota soveltamisasetusten antamisajankohtaan. Soveltamisasetukset tulisi antaa vasta, kun eduskunta on tehnyt valmiuslain 6 §:n mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta (PeVM 4/2020 vp s. 2 ja siinä viitattu mietintö). Nyt arvioitava asetus on annettu 6.4.2020 eli perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaisesti vasta eduskunnan päätettyä 2.4.2020 jatkamisasetuksen voimassaolosta (EK 15/2020 vp).

Soveltamisasetuksen sisältö

Arvioitava soveltamisasetus eroaa sisältönsä puolesta muutamin kohdin siitä asetuksesta, jota perustuslakivaliokunnan mietintö 4/2020 vp koskee. Luopuminen terveydenhuoltolaissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä edellyttää uuden asetuksen mukaan sitä, että luopuminen on ”välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi” ja että ”määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä” (1 § 1 kohta ja 2 § 1 mom.). Samat edellytykset sisältyvät valmiuslain 88 §:n 1 kohtaan ja ovat perustuslakivaliokunnan mukaan omiaan turvaamaan sitä, ettei määräajan ylittäminen vaaranna potilaan terveyttä (PeVM 4/2020 vp s. 2). Kyseisistä edellytyksistä ei säädetty aiemmassa soveltamisasetuksessa. Niiden lisääminen uuteen asetukseen on mielestäni perusteltua. Näin korostetaan perustuslain 23 §:ään sisältyvän välttämättömyysvaatimuksen samoin kuin potilaan terveyden suojaamisen merkitystä tilanteessa, jossa kunta harkitsee määräajan noudattamisesta luopumista. Tältä kannalta tosin riittäisi, että edellytykset olisi kirjoitettu yhteen asetuksen pykälään.

Soveltamisasetuksen 2 §:ssä säädetään kunnan oikeudesta olla noudattamatta terveydenhuoltolain 51–53 §:ssä tarkoitettuja kiireettömän hoidon määräaikoja. Pykälä vastaa havaintojeni mukaan aiemman soveltamisasetuksen 2 §:ää (1 momentissa mainittuja edellytyksiä lukuun ottamatta). Sen mukaan määräajan ylittämismahdollisuus koskee

- kiireettömän hoidon järjestämisen määräaikoja (3 kk / 6 kk) perusterveydenhuollossa (terveydenhuoltolaki 51 § 2 mom.),
- kiireettömän hoidon järjestämisen määräaikaa (6 kk) erikoissairaanhoidossa (terveydenhuoltolaki 52 § 3 mom.) ja
- kiireettömän hoidon järjestämistä määräajassa (3 kk) alle 23-vuotiaille lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa (terveydenhuoltolaki 53 § 2 mom.).

Kiireettömän hoidon tarpeen arviointi tulee toteuttaa poikkeusoloissakin terveydenhuoltolaissa säädetyissä määräajoissa (soveltamisasetus 2 § 2 ja 3 mom.). Lääketieteellisesti tai hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito tulee järjestää mahdollisesta määräajan ylittämisestä huolimatta ”potilaan terveydentila ja sairauden ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa” (soveltamisasetus 2 § 4 mom.).

Soveltamisasetuksen 3 § oikeuttaa kunnan poikkeamaan sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentissa säädetystä palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräajasta. Poikkeaminen ”ei saa johtaa henkilön välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon vaarantumiseen”. Poikkeamismahdollisuus ei koske kiireellisen avun tarpeen arviointia, joka tulee tehdä välittömästi (sosiaalihuoltolaki 36 § 1 mom.). Toimivaltuus on rajatumpi kuin aiemmassa soveltamisasetuksessa, jonka mukaan luopumismahdollisuus koski sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitettuja palvelutarpeen arviointeja lukuun ottamatta kiireellisen avun tarpeen arviointia. Henkilön välttämätön toimeentulo ja huolenpito tuli tuolloinkin varmistaa. Uudessa asetuksessa luopumismahdollisuus koskee vain palvelutarpeen arviointiin sovellettavan määräajan noudattamista eikä sitäkään silloin, kun arvioinnin kohteena on erityistä tukea tarvitsevan lapsiperheen palvelutarve. Tällaisen perheen palvelutarpeen arvioin-

tiin sovelletaan asetuksen mukaan sosiaalihuoltolain 36 §:n 3 momentissa säädettyä seitsemän arkipäivän määräaikaa. Uudessa asetuksessa on siten otettu huomioon perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan parempi ratkaisu sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on luopua vain tietyistä määräaikojen noudattamisista kuin palvelutarpeen arvioinneista sinänsä (PeVM 4/2020 vp s. 2).

Arvioitavassa asetuksessa tarkoitettu luopumismahdollisuus koskee palvelutarpeen arvioinnin aloittamiselle sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentissa säädettyä enintään seitsemän arkipäivän määräaikaa, joka alkaa yhteydenotosta. Säännöstä sovelletaan yli 75-vuotiaisiin ja toisaalta henkilöihin, jotka saavat vammaisetuuksista annetun lain (570/2007) 9 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaista ylintä hoitotukea. Ylintä hoitotukea myönnetään henkilölle, jonka ”hoidon ja valvonnan tarve on yhtämittaista” (laki vammaisetuuksista 9 § 3 mom. 3 kohta). Heitä ovat ennen kaikkea vammaiset henkilöt (HE 95/2005 vp s. 21–22).

Arvio

Arvioidessaan aiempaa soveltamisasetusta perustuslakivaliokunta korosti perustuslain 23 §:ssä säädetyn välttämättömyysedellytyksen merkitystä, kun on kyse pykälän tarkoittamasta perusoikeuspoikkeuksesta. Valiokunta kiinnitti huomiota myös valmiuslain 4 §:ään, jonka mukaan toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään. Merkityksellinen oli myös valmiuslain 4 §:n 2 momentin vaatimus, jonka mukaan valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia saadaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Valiokunta viittasi Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja niitä koskeviin mainintoihin perustuslain 23 §:ssä ja valmiuslain 5 §:ssä. Merkitystä oli tässä yhteydessä etenkin yleissopimuksella lapsen oikeuksista, yleissopimuksella vammaisten henkilöiden oikeuksista ja Euroopan sosiaalisella peruskirjalla samoin kuin perustuslakiin ja ihmisoikeussopimuksiin sisältyvillä syrjintäkielloilla. Lisäksi perustuslakivaliokunta painotti, sosiaali- ja terveysvaliokunnan tavoin, sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintovirastojen antaman nopean ja riittävän käytännön ohjeistuksen merkitystä soveltamisasetuksen täytäntöönpanolle (PeVM 4/2020 vp s. 2–3).

Koska uuden soveltamisasetuksen sisältö vastaa suurelta osin aiemman soveltamisasetuksen sisältöä, perustuslakivaliokunnan esittämillä näkökohdilla on merkitystä myös tässä yhteydessä. Valiokunnan mielestä aiemman asetuksen voimaan jättämiselle ei ollut oikeudellisia esteitä. Uuden asetuksen toimivaltuudet ovat aiemman asetuksen valtuuksia rajatummat, ja niihin ovat vaikuttaneet perustuslakivaliokunnan mietintöön PeVM 4/2020 vp sisältyvät kannanotot. Perustuslakivaliokunta piti aiemman asetuksen voimassaoloaikaa (18.3.–13.4.2020) varsin lyhyenä, millä oli merkitystä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVM 4/2020 vp s. 2). Uuden soveltamisasetuksen voimassaoloaika (14.4.–13.5.2020) on hiukan pidempi kuin aiemman asetuksen. Yhteensä kahden soveltamisasetuksen voimassaoloaika on noin kaksi kuukautta, mitä voitaneen sitäkin pitää melko lyhyenä ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisena aikana, kun otetaan huomioon asetuksen sisältö.

Soveltamisasetuksen asianmukaisuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnin (*PeVL 6/2009 vp* s. 15) kannalta merkitystä on myös asetukseen liittyvällä esittelymuistiolla (6.4.2020) ja erityisesti siinä esitetyillä vaikutusarvioinneilla. Muistiossa perustellaan mielestäni asianmukaisesti välttämättömyys poiketa terveydenhuoltolakiin perustuvista kiireettömän hoidon määräajoista (erit. s. 2–4). Siinä toisaalta myös osoitetaan niitä vakavia ongelmia, joita poikkeussääntely ja vallitsevat poikkeusolot yleisemminkin aiheuttavat. Niitä ovat määräaikojen ylittämisestä kertyvä ”hoitovelka” ja eriarvoisuuden kasvu terveyspalvelujen saamisessa (s. 12). Kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamiseen liittyvistä luopumismahdollisuuksista pulmallisin koskee nähdäkseni kunnan oikeutta olla noudattamatta lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen järjestämiselle terveydenhuoltolain 53 § n 2 momentissa säädettyä kolmen kuukauden määräaikaa. Muistion mukaan hoitoon pääsy on ollut näissä palveluissa vaikeaa jo ennen poikkeusoloja. Jonojen pidentyminen voi kasvattaa entisestään lastensuojelulaissa tarkoitetun sijaishuollon tarvetta (s. 12–13). Toimivaltuus on merkityksellinen lapsen oikeuksien yleissopimuksen 24 artiklan kannalta. Artiklassa sopimusvaltiot tunnustavat lapselle oikeuden ”nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista palveluista”.

Kunnan oikeus luopua noudattamasta sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentissa säädettyä palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikaa kohdistuu vaikutuksiltaan iäkkäisiin ja toisaalta vammaisiin henkilöihin. Kysymys on henkilöistä, joiden asemaa monet muistiossa selostetut palvelujen supistukset ja muut toimenpiteet ovat jo nyt heikentäneet (s. 8–10). Toimivaltuuden sisältöön nähden hieman ristiriitaiselta vaikuttaa esittelymuistion kehotus huolehtia säännöstä sovellettaessa ”erityisesti iäkkäiden henkilöiden sekä erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelutarpeen riittävästä arvioinnista” (s. 5). Luopumismahdollisuus koskee ”vain” palvelutarpeen arvioinnin määräaikaa, ei arviointia sinänsä, mikä merkitsee perusoikeusnäkökulmasta parannusta aiempaan soveltamisasetukseen. Muistion mukaan palvelut on turvattava poikkeusoloissakin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti (s. 5). Mitä myöhemmäksi palvelutarpeen arviointi siirtyy, sitä myöhemmäksi siirtynee toisaalta myös palvelun järjestäminen. Seuraus arviointia koskevan määräajan ylittämisestä lienee siten usein se, ettei henkilö saa tarvitsemaansa palvelua ajoissa.

Soveltamisasetuksen 3 §:ssä säädetty toimivaltuus on merkityksellinen Euroopan (uudistetun) sosiaalisen peruskirjan 23 artiklan kannalta. Artikla koskee ikääntyneiden henkilöiden oikeutta sosiaaliseen suojeluun. Peruskirja sallii toisaalta poikkeamisen sen velvoitteista ”siinä laajuudessa kuin tilanne sitä välttämättä vaatii” ja siten, kuin peruskirjan F artiklassa tarkemmin määrätään. Toinen toimivaltuuden arvioinnin – ja käytön – kannalta tärkeä sopimus on yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista. Sopimuksen 11 artikla vaatii valtiota toteuttamaan ”kansainväliseen oikeuteen perustuvien velvoitteidensa mukaisesti (…) kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen vammaisten henkilöiden suojelun ja turvallisuuden vaaratilanteissa, mukaan lukien aseelliset selkkaukset, humanitaariset hätätilat ja luonnonkatastrofit”.

Pidän soveltamisasetuksen 3 §:ssä säädettyä toimivaltuutta ongelmallisena ennen muuta siksi, että kohteena ovat usein jo ennestään hauraat ja haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt, joiden asemaa meneillään oleva kriisi heikentää muutoinkin keskimääräistä enemmän. Esittelymuistiossa

perustellaan mielestäni riittämättömästi sitä, miksi kunnan on välttämätöntä voida luopua noudattamasta asetuksen 3 §:ssä tarkoitettua määräaikaa. Luopumiselle esitetyt perustelut (s. 9–10, 16) jäävät yleiselle tasolle. Toimivaltuutta on toisaalta rajattu siitä, mikä se oli aiemmassa soveltamisasetuksessa, ja sen sisällössä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan asiasta esittämät kommentit. Soveltamisasetus, ja siten myös siihen sisältyvät valtuudet, ovat voimassa kuukauden eli varsin lyhyen ajan. Viimeksi mainitut seikat puoltavat sitä vaihtoehtoa, että arvioitavan asetuksen voidaan katsoa täyttävän asianmukaisuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Tampereella 14.4.2020

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)