14.4.2020 EOAK/2553/2020

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

00102

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaltiokunta on pyytänyt oikeusasiamieheltä ja minulta lausuntoa valmiuslain 88 §:n nojalla 6.4.2020 annetusta valtioneuvoston asetuksesta kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja.

Esitän kohteliaimmin seuraavan.

Valtioneuvoston asetuksessa säädetään valmiuslain 88 §:n 1 ja 2 kohdissa säädettyjen toimivaltuuksien soveltamisen jatkamisesta ajalle 14.4.—13.5.2020. Toimivaltuuksien soveltamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksessa (127/2020), josta annoin lausunnon perustuslakivaliokunnalle 19.3.2020.

Terveydenhuolto

Asetuksen 2 § vastaa voimassa olevaa asetusta. Säännöksen mukaan kunta voi luopua terveydenhuoltolain 51–53 §:ssä säädettyjen määräaikojen noudattamisesta. Asetuksen perusteella voidaan luopua hoidon tarpeen arvioinnin toteuttamiselle ja hoidon järjestämiselle säädetyistä määräajoista. Sen sijaan asetuksen perusteella ei voida luopua palvelutarpeen arvioinnin aloittamista koskevasta kolmen viikon määräajasta erikoissairaanhoidossa sekä lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa. Perusterveydenhuollossa hoidon tarpeen arviointi on toteutettava siten kuin terveydenhuoltolain 51 §:n 1 momentissa säädetään (kolmen arkipäivän kuluessa). Säännöksellä ei rajoiteta kiireellisen hoidon saantia.

Asetuksen 2 §:n 4 momentin mukaan hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä lääketieteellisesti tai hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito on järjestettävä potilaan terveydentila ja sairauden ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Edellytyksenä on lisäksi 1 momentin mukaan, että määräajan ylittäminen on välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja että määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä. Viimeksi mainit-

tu säännös on uusi ja vastaa valmiuslain 88 §:n 1 kohdan muotoilua. Vastaava täsmennys on lisätty asetuksen 1 §:n 1 kohtaan.

Asetuksen voimassaolon jatkamista perustellaan asetusmuistiossa (s. 2—3) terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn turvaamisella pandemian aikana, ottaen erityisesti huomioon, että erikoissairaanhoidon resursseja joudutaan keskittämään kiireelliseen hoitoon ja kiireetöntä leikkaustoimintaa joudutaan vähentämään, koska siihen käytettäviä tiloja joudutaan muuttamaan tehohoito- ja tehovalvontapaikoiksi. Lisäksi henkilökuntaa pitää kouluttaa tehohoitotyöhön.

Asetuksen vaikutuksista muistiossa (s. 12) tehtyjen arvioiden mukaan kiireettömän hoidon määräajoista luopuminen saattaa merkitä väestöryhmien välisten terveyserojen kasvamista. Lisäksi pitkäaikaissairautta sairastavien potilaiden hoidon jatkuvuus saattaa kärsiä.

Toisaalta kiireellinen hoito on tällä hetkellä pystytty tarjoamaan kaikille samoin kuin nopeasti tarvittavat tutkimukset. Myös lastensairauksien alueella kiireettömään hoitoon pääsy toteutuu edelleen pääsääntöisesti hyvin. Sen sijaan hoitoon pääsyn aikatauluun ei päästä lasten- ja nuortenpsykiatriassa, jossa jo ennen poikkeusoloja kiireettömään hoitoon pääsy on ollut vaikeaa.

Terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perustuslakivaliokunnan mukaan 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 jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä ,myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVM 2/2020 vp, PeVM3/2020 vp, PeVM 7/2020 vp, PeVM 12/2020 vp.)

Perustuslakivaliokunta korosti asetuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM 4/2020 vp, s 2-3), että perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksien poikkeuksille asetetaan välttämättömyysedellytys. Valiokunta kiinnitti huomiota myös valmiuslain 4 §:ään, jonka 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.

Valmiuslain 88 §:n käyttöön oton jatkamista koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 9/2020 vp, s. 4) todetaan, että epidemiasta johtuvien tautitapausten määrä ei Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan saavuta huippuaan nykyisten asetusten voimassaoloaikana 13.4.2020 mennessä. Pidän terveydenhuollon viranomaisille asetuksessa säädettyä mahdollisuutta poiketa määrä-

ajoista myös tilanteeseen valmistautumiseksi välttämättömänä ja oikeasuhtaisena. Terveydenhoitolain mukaan kiireettömän hoidon määräajat ovat ehdottomia, eikä niistä voi joustaa.

Totesin voimassa olevasta asetuksesta perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa, että 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. Totesin, että asetus ei sisältänyt tällaisen tilanteen varalta säännöstä ja että tämä on otettava huomioon toimivaltuutta käytettäessä. Nyt käsiteltävänä olevaan asetukseen tehdyt täsmennykset ”jos määräajan ylittäminen on välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja jos määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä” ohjaavat nykyistä asetusta paremmin toimivaltuuksien soveltamista. Nähdäkseni nämä täsmennykset ilmentävät perustuslain 23 §:ssä säädettyä välttämättömyysedellytystä sillä tavoin kuin perustuslakivaliokunta edellytti voimassa olevasta asetuksesta antamassaan lausunnossa (PeVM 4/2002 vp, s. 2).

Määräaikojen noudattamatta jättämisestä saattaa aiheutua vakavia seurauksia, etenkin lasten ja nuoren psykiatriseen hoitoon pääsyn viivästyessä ja pitkäaikaissairaiden potilaiden hoidon ja kuntoutuksen siirtyessä. Korostan sen vuosi sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksen merkitystä. Lain mukaisen hoidon ja kuntoutuksen saamista ei voi lykätä, ellei se ole välttämätöntä asetuksen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Sosiaalihuolto

Asetuksen 1 §:n 2 kohdan mukaan valtioneuvosto ottaa käyttöön sen mukaan kuin tässä asetuksessa säädetään valmiuslain 88 §:ssä tarkoitetun toimivaltuuden, jonka mukaan kunta voi luopua sosiaalihuoltolain (1301/2014) 36 §:ssä tarkoitetuista palvelutarpeen arvioinneista.

Asetuksen 3 §:ssä säädetään, että kunta voi luopua noudattamasta sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentissa säädettyä palvelutarpeen arvioinnin aloittamista koskevaa määräaikaa. Luopuminen ei saa johtaa henkilön välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon vaarantumiseen.

Asetuksen 3 §:n säännös rajaa käyttöön otetun toimivaltuuden koskemaan vain sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentissa säädettyä määräaikaa. Kunta ei siten voi luopua palvelutarpeen arvioinnista kokonaan vaan ainoastaan arvioinnin aloittamista koskevan määräajan noudattamisesta.

Totesin soveltamisasetuksesta perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa, että erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden perusoi-

keuksien turvaamiseksi asetuksessa olisi tullut sen perustelujen mukaisesti rajata valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia siten, että toimivaltuus koskisi vain luopumista sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentin mukaisista määräajoista. Perustuslakivaliokunta kiinnitti mietinnössään (PeVM42020 vp) huomiota siihen, että 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 perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimuksen mukaisesti. Perustuslain 19 §:n 1 momentti myös rajaa palvelutarpeen arvioinneista luopumista. Perustuslakivaliokunta korosti, että erityisesti olisi huolehdittava iäkkäiden henkilöiden sekä erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelutarpeen riittävästä arvioinnista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tältä osin sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta parempi ratkaisu olisi luopua vain tietyistä määräaikojen noudattamisista kuin palvelutarpeen arvioinneista sinänsä. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä valiokunnan mielestä oli kuitenkin myös se, että asetuksen voimassaoloaika oli rajattu varsin lyhyeksi. Nyt käsiteltävänä olevana valtioneuvoston asetuksessa on otettu perustuslakivaliokunnan mietinnössään esittämä huomioon.

Sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentin mukaan palvelutarpeen arviointi on aloitettava viipymättä ja saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Arvioinnin tekeminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun asiakas, asiakkaan omainen tai läheinen tai hänen laillinen edustajansa on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnalliseen viranomaiseen palvelujen saamiseksi, jos:
1) henkilö on yli 75-vuotias;
2) henkilö saa vammaisetuuksista annetun lain (570/2007) 9 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaista ylintä hoitotukea.

Valtioneuvoston asetuksen perustelumuistion mukaan asetuksessa säädetään oikeudesta poiketa lain mukaisesta seitsemän arkipäivän määräajasta.

Perustelumuistion (s. 5) mukaan ”ehdotettu säännös mahdollistaisi ainoastaan sen, että poikkeusoloissa kunta voisi lykätä palvelutarpeen arviointia yli sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentissa säädetyn seitsemän arkipäivän määräajan. Saman momentin alussa olevaa velvoitetta aloittaa palvelutarpeen arviointi viipymättä ja saattaa se loppuun ilman aiheetonta viivytystä olisi edelleen noudatettava.”

Valitettavasti tämä perustelumuistiossa todettu ei ilmene asetuksen 3 §:n sanamuodosta. Asetuksen 3 §:n säännös olisi välttämättömyysvaatimuksen vuoksi tullut kirjoittaa täsmällisemmin, jotta se vastaisi perustelumuistiossa suppeammin määriteltyä toimivaltuutta. Säännöksestä tulisi käydä ilmi, ettei se ei koske velvollisuutta aloittaa palvelutarpeen arviointi viipymättä ja saattaa se loppuun ilman aiheetonta viivytystä.

Kiinnitän vielä huomiota siihen, että perustelumuistion mukaan ”valmiuslain 88 §:n nojalla annettavilla toimivaltuuksilla, joiden mukaan kunta voi väliaikaisesti luopua kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin seitsemän arkipäivän määräajan noudattamisesta 75 vuotta täyttäneillä ja ylintä vammaistukea saavilla henkilöillä, turvataan palvelujärjestelmän mahdollisuuksia järjestää kiireellistä hoitoa ja huolenpitoa. Määräajoista luopuminen ei kuitenkaan oikeuta luopumaan kaikesta kiireettömästä hoidosta ja palveluista, mutta hoidon ja palvelujen saanti voi väliaikaisesti heikentyä, mikä heikentää perustuslain 19 § 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen saantia. Resurssien kohdentamisella toisaalta turvataan oikeutta elämään ja välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”.

Asetuksen 3 § ei siis oikeuta kuntaa luopumasta lakisääteisten sosiaalipalvelujen järjestämisestä eikä muistakaan sosiaalihuoltolaissa säädetyistä velvoitteistaan. Palvelutarpeen arvioinnilla on yhteys sosiaalihuoltolain mukaiseen velvoitteeseen laatia asiakkaalle asiakassuunnitelma. Palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen siirtyminen, sen keskeneräisyys tai se, että asiakassuunnitelmaa ei ole laadittu tai se on keskeneräinen, ei poista kunnan viranhaltijan velvollisuutta palvelua tai tukitoimea koskevaan yksilölliseen päätöksentekoon.

Sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaisissa kiireellisissä tilanteissa sosiaalipalvelujen tarvetta on arvioitava viipymättä. Henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, että hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon ei vaarannu. Sosiaalihuollon asiakkaalla on myös oikeus hakea tarvitsemiaan palveluja ja saada hakemukseensa perusteltu päätös. Vanhuspalvelulain 18 § velvoittaa tekemään päätös myös suullisen hakemuksen perusteella.

Arvioni

Asetus on voimassa enintään 13.5.2020 saakka. Asetuksen tavoite on turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky ja sitä kautta torjua ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä Terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste. Sillä on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin riittäviin terveyspalveluihin.

Edellä esittämäni huomautukset eivät ole sen laatuisia, että ne vaikuttaisivat valtioneuvoston asetuksen voimassaoloon.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin