Janne Salminen 15.4.2020
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja.

2. Asetus on tullut voimaan 14.4.2020. Asetus on voimassa 13.5.2020 asti.

3. Käsillä olevan asetuksen antaminen perustuu valtioneuvoston 31.3.2020 antamaan asetukseen valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta. Eduskunta on päättänyt 2.4.2020 päättänyt, että kyseinen toimivaltuuksien käytön jatkamista koskeva valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (M 11/2020 vp) saa jäädä voimaan. Kysymys oli siltä osin valmiuslain 8 §:n tarkoittamasta jatkamisasetuksesta. Kyseinen valmiuslain toimivaltuus on aikaisemmin otettu käyttöön valmiuslain 6 §:n mukaisesti (PeVM 2/2020 vp).

4. Kunnan oikeuttaminen luopumaan kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta, sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista, päivähoidon ja varhaiskasvatuksen järjestämisestä sekä terveydensuojelun tehtävistä perustuu valmiuslain 88 §:ään.

5. Perustuslakivaliokunta on arvioinut toimivaltuuksien sisältöä lähiaikana kahdesti (PeVM 2/2020 vp ja PeVM 9/2020 vp).

6. Nyt käsillä oleva valmiuslain 88 §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus on siis soveltamisasetus. Se koskee kunnan oikeutta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista.

7. Vastaavaa aikaisempaa soveltamisasetusta perustuslakivaliokunta on arvioinut mietinnössään PeVM 4/2020 vp.

8. Perusoikeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla

valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

9. Soveltamisasetus on annettu eduskunnan hyväksyttyä niin sanotun jatkamisasetuksen ja siis sikäli asianmukaisessa järjestyksessä.

10. Vastaavaa aikaisempaa soveltamisasetusta käsitellessään perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota valmiuslain käyttöönottoperiaatteisiin (valmiuslain 4 §) ja perustuslasin 23 §:ssä säädettyyn välttämättömyysvaatimukseen (PeVM 4/2020 vp). Myöhemmin jatkamisasetusta käsitellessään valiokunta painotti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien merkitystä sekä valmiuslain soveltamisessa välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksia valmiuslain 88 §:n mukaisten toimivaltuuksien osalta (PeVM 9/2020 vp).

11. Mietinnössään PeVM 4/2020 vp perustuslakivaliokunta on painottanut erityisesti seuraavia seikkoja.

> 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, mikä vaatimus johtuu suoraan perustuslain 19 §:n 1 momentista, on tärkeä rajaus palvelutarpeen arvioinneista luopumiselle. Perustuslakivaliokunta korostaa esittelymuistiossa olevaa mainintaa, jonka mukaan 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 on kuitenkin myös se, että asetuksen voimassaoloaika on rajattu varsin lyhyeksi.
>
> Perustuslakivaliokunta korostaa, että perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksien poikkeuksille asetetaan välttämättömyysedellytys. Valiokunta kiinnittää 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.
>
> 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 perustuslakivaliokunta painottaa erityisesti lasten oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan merkitystä. Lisäksi valiokunta korostaa asetuksen soveltamisessa perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyviä syrjintäkieltoja.

12. Käsillä olevassa soveltamisasetuksessa on asianmukaisesti otettu huomioon nämä seikat. Ensinnäkin, asetuksen 2 §:ssä on maininta siitä, että määräajoista luopumisen tulee olla välttämätöntä eikä se saa vaarantaa potilaan terveyttä. Toiseksi, asetuksen 3 §:ssä poikkeamisen soveltamisalasta säädetään siten, että poikkeaminen voi koskea ainoastaan sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentissa tarkoitettuja 7 arkipäivän määräaikaa, eikä muuta palvelutarpeen arviointia. Nämä ovat selkeitä parannuksia aikaisempaan vastaavaan soveltamisasetukseen nähden.

13. Soveltamisasetuksen perustelumuistiossa on lisäksi pyritty erittelemään soveltamisasetuksen vaikutuksia kokonaisuutena ja erikseen eri sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasryhmissä ja soveltamistilanteissa. Kokonaisarvio on osittain alustava, mutta osoittaa kuinka laajoja ja kauaskantoisia vaikutuksia kyseisen soveltamisasetuksen merkitsemät toimet voivat olla. Erityistä huomiota on kiinnitettävä jo Suomen kansainvälisten sitoumustenkin vuoksi etenkin niihin vaikutuksiin, joita soveltamisasetuksella voi olla lasten, vammaisten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksiin. Muistioon sisällytetty vaikutustenarvioinnin hahmotelma on asianmukainen.

14. Asetuksen perustelumuistiossa tuodaan myös esiin sosiaali- ja terveysministeriön soveltamisasetuksen alalla jo antama ohjeistus. Asetuksen vaikutuksia yleisestikin ja ohjeistuksen vaikutuksia samoin tulee edellä sanotuista syistä seurata tarkoin. Tarvittaessa on lisättävä ohjeistusta.

15. Soveltamisasetuksen arviointiin vaikuttaa myös se, että se on voimassa verraten lyhyen ajan, eikä toimivaltuuden soveltaminen näin edes aikaisempi vastaava soveltamisasetus huomioon ottaen ole vielä muodostunut erityisen pitkäaikaiseksi.

16. Valmiuslain 11 §:n mukaan poikkeusolojen päättyessä tai valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytysten lakatessa jatkamisasetus on kumottava tai muutettava. Tällöin on samalla kumottava ne valmiuslain II osan säännösten nojalla annetut asetukset, joiden soveltamisedellytykset ovat lakanneet. Soveltamisedellytysten olemassaoloa on valtioneuvoston puolelta koko ajan tarkasteltava.

17. Käsitykseni mukaan soveltamisasetuksen jättämiselle voimaan ei ole oikeudellisia esteitä.