Tuomas Ojanen

28.5.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

M 23/2020 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 (ns. soveltamisasetus), joka koskee kunnan oikeutta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja. Asetus on voimassa ajalle 14.5-30.6.2020. Asetuksen antaminen perustuu valtioneuvoston 6.5.2020 antamaan asetukseen valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (M 20/2020 vp), josta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta esitti, että asetus saa jäädä voimaan (PeVM 17/2020 vp).

Valmiuslain nojalla annettujen asetusten jälkitarkastamista säännellään valmiuslain 10 §:ssä. Sen mukaan valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin jo kahdesti arvioinut valmiuslain 88 §:n nojalla annettuja asetuksia ja esittänyt, ettei asetuksia ollut kumottava (PeVM 4/2020 vp ja PeVM 15/2020 vp).

Asetuksen perustelumuistiossa (11.5.2020, 23 sivua) on tehty selkoa asetuksen taustasta ja säännöskohtaisista perusteluista sekä poikkeusolojen aikana annetusta ohjeistuksesta ja päätöksistä. Jaksossa 3 on käsitelty asetuksen suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, kun taas jaksossa 4 selostetaan asetuksen ja poikkeusolotoimien vaikutuksia sekä yleisesti että suhteessa tiettyihin henkilöryhmiin(erityisesti iäkkäät ja vammaiset henkilöt).

Arvio

Perustuslakivaliokunta painotti mietinnössään PeVM 15/2020 vp aiemmasta soveltamisasetuksesta, ettei tuolloisen asetuksen mukainen poikkeaminen koskenut sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentin mukaista velvoitetta aloittaa palvelutarpeen arviointi viipymättä ja saattaa se loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Valiokunta kiinnitti lisäksi säännöksen soveltamisen kannalta huomiota sosiaalihuoltolain välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaamista koskevaan 12 §:ään ja vanhuspalvelulain päätöksentekoa suullisenkin hakemuksen perusteella koskevaan 18 §:ään (PeVM 15/2020 vp, s. 2-3).

Nyt annettavassa asetuksessa sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointia koskevaa 3 §:ää on tarkennettu aikaisempaan verrattuna. Säännöksen mukaan palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräajasta luopuminen ei koske mainitussa säännöksessä olevaa velvollisuutta aloittaa palvelutarpeen arviointi viipymättä ja saattaa se loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Säännöstä sovellettaessa olisi edelleen otettava huomioon se, että luopuminen ei koskisi pykälän 1 ja 3 momentissa säädettyjä aikamääreitä. Nähdäkseni säännöksessä otetaan asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 15/2020 vp sääntelyn tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden varmistamisesta esitetty.

Perustuslakivaliokunnan mietintökäytännössä on painotettu mahdollisimman ajantasaisen tilannekuvan tärkeyttä valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamisasetusten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta. Lisäksi valiokunta kiinnitti aiempaa soveltamisasetusta koskeneessa mietinnössään valmiuslain 11 §:n näkökulmasta ”huomiota siihen, että vastaisuudessa käsillä olevan kaltaisissa perustelumuistioissa tulee arvioida myös mahdollisuuksia luopua valmiuslain nojalla annettujen asetusten soveltamisesta.” Valiokunta myös ”korosti, että tällaista arviota samoin kuin yksittäisten toimivaltuuksien vaikuttavuuden arviointia varten valtioneuvostolla tulee olla riittävän täsmällinen tilannekuva valmiuslain soveltamisesta myös kunnissa.” (PeVM 15/2020 vp).

Näiden vaatimusten täysimääräisen toteutumisen kannalta asetusta ja sen perustelumuistiota voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena. Ensinnäkin perustelumuistion mukaan ”käyttöönottoasetusta koskevassa 6.5.2020 päivätyssä perustelumuistiossa on kuvattu tarkemmin epidemiologista ja lääketieteelliseen tilannekuvaa sekä palvelujärjestelmän tilannekuvaa (muistion luvut 1.2 ja 1.3, s, 3-25).” Asetus siis perustuu kolmen viikon takaiseen tilannekuvaan. Lisäksi perustelumuistiossa ei ole välittömästi suoranaisesti eritelty seikkaperäisesti mahdollisuuksia luopua asetuksen soveltamisesta, joskin perustelumuistioon sisältyy pitkähkö jakso asetuksen mukaisten toimivaltuuksien välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta (s. 10-15), jossa esitetään myös tämän kysymyksen arvioinnin kannalta merkityksellisiä näkökohtia. Perustelumuistiosta välittyy lisäksi osaksi käsitys siitä, että toimivaltuuksien käyttöä jatketaan ennakoivasti ja ikään kuin varmuuden vuoksi, vaikka perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, ettei toimivaltuuksia tule ottaa käyttöön kevyin perustein tai ikään kuin varmuuden vuoksi (esim. PeVM 17/2020 vp).

Vastapainoksi asetuksen perustelumuistiossa kuitenkin mielestäni kyetään esittämään monia asetuksen soveltamisen jatkamisen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden puolesta puhuvia seikkoja. Viittaan perustelumuistiossa varsinkin sivuilla 10-15 esitettyyn. Lisäksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 17/2020 vp valiokunta antoi painoa yhtäältä tehokkaille, nopeille ja valtakunnallisille keinoille aiempaa suuremman koronavirustautiin sairastuneen potilasmäärän hoitamiseksi, jotta laajoja, väestöryhmin kohdistuvia rajoituksia voidaan hallitusti ja turvallisesti purkaa (kuten alkaa tapahtua varsinkin kesäkuun alusta alkaen). Toisaalta palvelujärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen tähtäävien toimien oikea-aikaisuus ja riittävä ennakointi ovat valiokunnan mielestä osoittautuneet hyvin olennaisiksi toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta. Edellä esitetyillä perusteilla toimivaltuuksien soveltamisen

jatkaminen nähdäkseni täyttää perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 4 §:n mukaiset välttämättömyysvaatimuksen.

Perustuslakivaliokunta on valmiuslakiin liittyvässä arvioinnissa korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (ks. PeVM 17/2020 vp). Kun otetaan huomioon epidemian nykytila ja nähtävissä oleva kehitys lähiviikkoina, näitä seikkoja on korostettava entistä painokkaammin.

Lisäksi valiokunnan mietinnössä olisi edelleen syytä korostaa, ettei palvelujen määräajoista saa poiketa ennakollisesti vaan ainoastaan välttämättömistä kiireellisen hoidon järjestämiseen liittyvistä syistä, ja että sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintovirastojen antamalla nopealla ja riittävällä käytännön ohjeistuksella on edelleen tärkeä merkitys (ks. PeVM 15/2020 vp).

Soveltamisasetuksen jättämiselle voimaan ei ole oikeudellisia esteitä.

Helsingissä 28. päivänä toukokuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki