Janne Salminen 28.5.2020
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja (M 23/2020 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 14.5.2020. Asetus on voimassa 30.6.2020 asti.

3. Käsillä olevan asetuksen antaminen perustuu valtioneuvoston 6.5.2020 antamaan valtioneuvoston asetukseen (308/2020) valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta. Eduskunta on päättänyt 7.5.2020 päättänyt, että kyseinen toimivaltuuksien käytön jatkamista koskeva valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta saa jäädä voimaan perustuslakivaliokunnan annettua asiasta mietinnön (PeVM 17/2020 vp). Kysymys oli siltä osin valmiuslain 8 §:n tarkoittamasta jatkamisasetuksesta. Kyseinen valmiuslain toimivaltuus on aikaisemmin otettu käyttöön valmiuslain 6 §:n mukaisesti (PeVM 2/2020 vp) ja sitä on jo seurannut yksi käyttöönoton jatkamisasetus (PeVM 9/2020 vp).

4. Kunnan oikeuttaminen luopumaan kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta (terveydenhuoltolaissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä, jos se on välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja jos määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä) ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista (sosiaalihuoltolain tarkoitetuista palvelutarpeen arvioinneista) perustuu valmiuslain 88 §:ään.

5. Perustuslakivaliokunta on arvioinut toimivaltuuksien sisältöä lähiaikana kolmesti (PeVM 2/2020 vp, PeVM 9/2020 vp ja PeVM 17/2020 vp) käyttöönottoasetuksen ja sen jatkamisasetusten johdosta.

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 kahdesti mietinnöissään PeVM 4/2020 vp ja PeVM 15/2020 vp. Sääntely on alkuperäisestä muodostaan täsmentynyt, ja sen soveltamisala on myös alkuperäisestä kaventunut.

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. Perustuslakivaliokunta on arvioinut valmiuslain 2 luvun toimivaltuussäännösten käyttöönoton ja niiden nojalla annettujen asetusten hyväksyttävyyttä lähtökohdasta, jonka mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7.1 §:n julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä perustuslain 19.3 §:n mukaisesti ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia. Vaikka ollaankin perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeusten soveltamisalalla, valiokunnan mukaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyvillä näkökohdilla on merkitystä (PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp)

9. Valmiuslain nojalla annettujen asetusten jälkitarkastusta 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. Soveltamisasetus on annettu eduskunnan hyväksyttyä niin sanotun jatkamisasetuksen ja sikäli siis asianmukaisessa järjestyksessä.

10. Perustuslakivaliokunta on arvioinut valmiuslain 88 §:n nojalla annettuja aikaisempia asetuksia ja niissä yhteyksissä esittänyt, ettei tuolloisia asetuksia ollut kumottava.

11. Vastaavia aikaisempia soveltamisasetuksia käsitellessään perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota valmiuslain käyttöönottoperiaatteisiin (valmiuslain 4 §) ja perustuslasin 23 §:ssä säädettyyn välttämättömyysvaatimukseen. Myöhemmin jatkamisasetusta käsitellessään valiokunta painotti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien merkitystä sekä valmiuslain soveltamisessa välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksia valmiuslain 88 §:n mukaisten toimivaltuuksien osalta. Samoin perustuslakivaliokunta piti edellisessä mietinnössään (PeVM 15/2020 vp) perusteltuina muutoksia, joita asetukseen oli tehty terveydenhuoltolain kiireettömän hoidon määräajoista poikkeamisen sekä sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitettujen palvelutarpeen arviointien osalta.

12. Edellisellä kerralla soveltamisasetusta arvioitaessa perustuslakivaliokunta painotti, ettei asetuksen mukainen poikkeaminen koskenut sosiaalihuoltolain 36.2 §:n velvoitetta aloittaa palvelutarpeen arviointia viipymättä ja saattaa se loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Nyt asetuksessa sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointia koskevaa 3 §:n säännöstä on edelleen tarkennettu siten, että ”velvollisuudesta aloittaa palvelutarpeen arviointi viipymättä ja saattaa se loppuun ilman aiheetonta viivytystä ei saa luopua.” Täsmennys on asianmukainen.

13. Soveltamisasetuksen perustelumuistiossa on eritelty soveltamisasetuksen vaikutuksia kokonaisuutena ja erikseen eri sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasryhmissä ja soveltamistilanteissa. Kokonaisarvio on luonteeltaan alustava. Samalla se kuitenkin jo hyvin osoittaa, kuinka laajoja ja kauaskantoisia vaikutuksia kyseisen soveltamisasetuksen merkitsemät toimet voivat olla ja ovat. 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 vaikutustenarviointi on mielestäni 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. Kokonaisuutena arvostellen mielestäni asiakirjoista saa varsin hyvän käsityksen soveltamisasetuksen ja siinä valittujen keinojen tarpeellisuudesta yhtäältä. Niiden käyttö johtaa erittäin huolestuttaviin tilanteisiin toisaalta. Siltä kannalta, että epidemian kasvun tasaantumisesta huolimatta edelleen arvioidaan olevan olemassa uhka epidemian uudelleen kiihtymisestä sellaiselle tasolle, että se aiheuttaisi terveydenhuollon ylikuormittumisen ja kun epidemian uudelleen kiihtymisen riski on korkea ja uhka on välitön sekä voi ilmetä nopeasti, soveltamisasetuksen tarkoittamia toimia voidaan pitää asianmukaisina, mutta niitä tulisi soveltaa erittäin harkiten, mikä korostaa ministeriön ohjauksen tarvetta.

16. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että mietinnössään PeVM 15/2020 vp valiokunta nosti valmiuslain 11 §:n näkökulmasta esiin tarvetta vastaisuudessa ”käsillä olevan kaltaisissa perustelumuistioissa” ”arvioida myös mahdollisuuksia luopua valmiuslain nojalla annettujen asetusten soveltamisesta”. Tällainen arvio on vielä tässä vaiheessa muistiossa sangen ohutta.

17. Yleisesti ottaen soveltamisasetuksen arviointiin vaikuttaa myös se, että se on voimassa verraten lyhyen ajan, eikä toimivaltuuden soveltaminen näin edes aikaisemmat vastaavat soveltamisasetukset huomioon ottaen ole vielä muodostunut erityisen pitkäaikaiseksi. Soveltamisasetuksen alalla sääntelyn kumulatiiviset vaikutukset lyhyenäkin aikana ovat kuitenkin huomattavat kuten pelkästään alustava vaikutustenarviointikin osoittaa.

18. 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.

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