

Perustuslakivaliokunta

Muu asia: Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiirettömän hoidon määräaikoja

JOHDANTO

Vireilletulo

Muu asia: Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiirettömän hoidon määräaikoja (M 4/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Merituuli Mähkä, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Sirkku Pikkujämsä, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylilääkäri Otto Helve, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- tietoylläjohtaja Pekka Rissanen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- tutkimusjohtaja Eeva Nykänen
- professori Janne Salminen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on valmiuslain 88 §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus (jäljempänä myös soveltamisasetus). Asetus koskee kunnan oikeutta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiirettömän hoidon määräaikoja. Soveltamisasetuksen antaminen perustuu valtioneuvoston 5.3.2021 antamaan asetukseen valmiuslain 86 ja 88 §:n toimivaltuuksien käyttöönotosta (jäljempänä myös käyttöönottoasetus). Eduskunta on 11.3.2021 päättänyt, että käyttöönottoasetuksen 2 ja 3 § on kumottava siltä osin kuin ne koskevat toimivaltuuksien soveltamista Ahvenanmaan maakunnassa ja että muilta osin asetus saa jäädä voimaan.

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

Valiokunnan mietintö PeVM 5/2021 vp

Arvio sääntelystä

(3) Valmiuslain 88 §:ssä säädetään mahdollisuudesta poiketa eräistä kunnille kuuluvista sosiaali- ja terveydenhoidon tehtävistä ja niihin liittyvistä määräajoista. Valmiuslain sanottu säännös ja käyttöönottoasetuksen 3 § muodostavat pohjan arvioitavalle soveltamisasetukselle. Käyttöönottoasetuksen 3 §:n mukaan valmiuslain 88 §:n 1 kohdassa tarkoitettua kunnan oikeutta luopua terveydenhuoltolaissa säädettyjen kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa.

(4) Perustuslakivaliokunta on todennut, että valmiuslain 88 §:n käyttöön otetut toimivaltuudet liittyvät enemmänkin terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen kuin epidemian leviämisen estämiseen (PeVM 1/2021 vp, kappale 10). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut valmiuslain 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 §: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 (ks. PeVM 2/2020 vp, s. 4–5, PeVM 3/2020 vp, s. 3). Valiokunta on korostanut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyvien näkökohtien merkitystä myös perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeuksien soveltamisalalla (ks. PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 4, PeVM 15/2020 vp, s. 2).

(5) Perustuslakivaliokunta on käyttöönottoasetusta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota myös siihen asetuksen perustelumuihiosta välittyvään käsitykseen, että toimivaltuuksien käyttöönottoa ehdotetaan osin jossakin määrin ennakoivasti. Erityisesti huomio koski valmiuslain 88 §:n 1 kohdan soveltamista muualla maassa kuin kuormittuneimpien sairaanhoitopiirien alueella (PeVM 1/2021 vp, kappale 12). Valiokunta on kiinnittänyt sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta erityistä huomiota tarpeeseen rajata 88 §:n 1 kohdan alueellista soveltamista soveltamisasetuksessa (PeVM 1/2021 vp, kappale 14). Valiokunta pitää soveltamisasetuksen rajaamista koskemaan vain Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin aluetta asianmukaisena.

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta huomiota siihen, että soveltamisasetuksen 2 §:ssä rajataan poikkeamismahdollisuutta. Määräajoista voidaan 2 §:n mukaan luopua terveydenhuoltolain 52 ja 53 §:ssä säädetyissä tilanteissa, eli erikoissairaanhoidossa. Lisäksi voidaan poiketa perusterveydenhuollon yhteydessä toteutettavan erikoissairaanhoidon määräajoista, joista säädetään 51 §:ssä. Sääntely ei saadun selvityksen mukaan mahdollista poikkeamista erikoissairaanhoidon hoidon tarpeen arvioinnin sääntelystä vaan hoidon järjestämistä koskevasta sääntelystä. Tarpeelliseksi todettu hoito on järjestettävä potilaan terveydentila ja sairauden ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Lisäksi kiireettömän hoidon määräajan noudattamisesta voidaan luopua vain, jos kunta tai kuntayhtymä arvioi, että tarve määräajoista luopumiselle on välitön tai jos sen perustellun arvion mukaan tarve syntyy seuraavan kahden viikon aikana.

Valiokunnan mietintö PeVM 5/2021 vp

(7) Sääntely soveltamisasetuksessa muodostuu huomattavasti rajatummaksi kuin esimerkiksi keväällä 2020 valmiuslain nojalla annettu hoidon määräaikoja koskeva sääntely (vrt. PeVM 4/2020 vp, PeVM 15/2020 vp, PeVM 20/2020 vp), ja pääosa sääntelystä täyttää välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on myös se, että valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien voimassaoloaika on vain noin puolitoista kuukautta (PeVM 1/2021 vp, kappale 13).

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota poikkeamiseen hoitoon pääsyn määräajoista lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa. Soveltamisasetuksen mukaan määräajoista poikkeamisen piiriin kuuluu myös terveydenhuoltolain lasten ja nuorten mielenterveyspalveluja koskeva 53 §. Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa hoidon tarpeen arviointi on kuitenkin aloitettava kolmen viikon kuluessa siitä, kun lähete on saapunut kuntayhtymän sairaalaan tai muuhun erikoissairaanhoidon toteuttavaan toimintayksikköön taikka muuhun terveydenhuollon toimintayksikköön siten kuin terveydenhuoltolaissa säädetään.

(9) Asetuksen perustelumuiotiossa on yleisesti ottaen asianmukaisesti selostettu covid-19-epidemiasta johtuvaa tarvetta varmistaa kiireellinen hoito poikkeamalla kiireettömän hoidon määräajoista. Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluiden osalta perusteluissa ei ole kuitenkaan osoitettu, että poikkeaminen kiireettömän hoidon määräajoista olisi välttämätöntä esimerkiksi henkilökunnan toisiin tehtäviin siirtämisen vuoksi. Enemminkin perusteluista ja myös muusta valiokunnan saamasta selvityksestä välittyy käsitys siitä, että epidemian aikana on korostunut tarve huolehtia erikoissairaanhoidon psykiatrian palveluista etenkin lasten ja nuorten osalta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyn kohteena ovat jo ennestään haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Myös sosiaali- ja terveysvaliokunta viittaa lausunnossaan siihen, että epidemiatilanteessa lasten ja nuorten erikoissairaanhoidon psykiatrian tarve pikemminkin korostuu ja ettei erikoissairaanhoidon psykiatrian henkilöstön uudelleenkoulutusta ja siirtoa covid-19-potilaiden hoitoon voida asetuksen perustelumuiotiossaan mukaan pitää tarkoituksenmukaisena. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää perusteltuna, että perustuslakivaliokunta harkitsee, tuleeko hoitoon pääsy lasten ja nuorten erikoissairaanhoidon mielenterveyspalveluissa rajata asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle (StVL 3/2021 vp, s. 3).

(10) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan määräajoista poikkeaminen lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa ei asiassa annetun selvityksen perusteella täytä perustuslain 23 §:ssä ja myös valmiuslain 4 §:ssä säädettyä välttämättömyysvaatimusta. Tältä osin asetuksen jättämiselle voimaan on oikeudellinen este. Valiokunta toteaa kuitenkin, että tällaisestakin poikkeamisesta voidaan vastaisuudessa säätää, jos sille on osoitettavissa välttämättömät perusteet.

(11) Soveltamisasetusten eduskuntakäsittelyä koskevan valmiuslain 10 §:n mukaan eduskunta päättää, onko sen käsiteltäväksi saatetut asetukset kumottava. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että valmiuslain 10 §:n sääntely eduskunnan päätösvallasta eroaa valmiuslain 6—8 §:n käyttöönotto- ja jatkamisasetuksia koskevasta sääntelystä, joissa mainitaan erikseen mahdollisuus asetusten kumoamiseen osittain tai kokonaan (PeVM 6/2020 vp, s. 3).

(12) Valmiuslain valmisteluaineistossa ei ole perusteltu 6—8 §:n ja 10 §:n sanamuotojen eroavaisuutta. Soveltamisasetusten käsittelyä koskeva 10 § lisättiin valmiuslakiin eduskuntakäsittelyn aikana. Perustuslakivaliokunta piti tuolloin perustuslain 80 §:n säännökset lainsäädäntöval-

Valiokunnan mietintö PeVM 5/2021 vp

lan delegoinnista ja valmiuslain luonne huomioon ottaen asianmukaisena, että eduskunnalle taatiin mahdollisuus tarkastaa yksittäisten valmiuslain nojalla annettujen asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen. Lakiin oli siten valiokunnan mielestä syytä lisätä tuolloin voimassa olleen valmiuslain 6 §:n kaltainen säännös eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta (PeVL 6/2009 vp, s. 15/1). Puolustusvaliokunnan mietinnössä valmiuslain 10 §:n säännöstä ei tarkastella sisällöllisesti (ks. PuVM 3/2010 vp, s. 6/II ja 10/I). Säännöksen sanamuoto on sellaisenaan siirretty tuolloin voimassa olleesta laista suhteuttamatta säännöstä eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta valmiuslain 6—8 §:n sääntelyyn (PeVM 6/2020 vp, s. 4).

(13) Eduskunnan ja valtioneuvoston välisen suhteen kannalta ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ole välttämättömiä syitä, joiden vuoksi eduskunnan toimivalta valmiuslain 10 §:n tarkoittamassa menettelyssä poikkeaisi valmiuslain 6—8 §:n menettelyssä sillä olevasta toimivallasta sen suhteen, voiko eduskunta päättää myös 10 §:n mukaisessa menettelyssä asetuksen osittaisesta kumoamisesta. Toimivallan samankaltaisuutta näissä menettelyissä puoltaa myös eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä. Sääntelykokonaisuuden sanamuotojen epäyhtenäisyydestä ja 10 §:n muotoilun perustelujen puutteellisuudesta ei valiokunnan mielestä voi tehdä sitä johtopäätöstä, että eduskunta voisi päättää vain soveltamisasetuksen kumoamisesta tai voimaan jättämisestä kokonaisuudessaan. Eduskunta voi siten päättää myös soveltamisasetuksen osittaisesta kumoamisesta.

(14) Soveltamisasetus on kumottava siltä osin kuin se koskee määräajoista poikkeamista lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa.

(15) Perustuslakivaliokunta on selvyiden vuoksi todennut valmiuslain 86 ja 88 §:n käyttöönottoasetuksen käsittelyn yhteydessä, että vaikka osittainen kumoaminen toteutettaisiin lakiteknisesti käyttöönottoasetusta muuttamalla, asetusta ei ole enää tarvetta saattaa uudestaan eduskunnan käsiteltäväksi (PeVM 1/2021 vp, kappale 21). Sanottu koskee myös soveltamisasetuksen osittaisesta kumoamisesta.

Sääntelyn soveltaminen

(16) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan aikaisempia valmiuslain soveltamisasetuksia kiinnittänyt huomiota valmiuslain 4 §:ään, joka ohjaa myös käyttöön otettujen toimivaltuuksien soveltamista (ks. esim. PeVM 20/2020 vp, s. 3). Toimivaltuuksia voidaan 4 §:n mukaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Perustuslakivaliokunta korostaa sitä asetuksen perustelumuiotiossakin (s. 16) mainittua seikkaa, että kuntien ja sairaanhoitopiirin on ennen määräaikojen noudattamisesta luopumista ensin kartoitettava ja tehtävä toimet palveluiden turvaamiseksi. Valiokunta painottaa myös sosiaali- ja terveysministeriön antaman nopean ja riittävän käytännön ohjeistuksen merkitystä.

(17) Perustuslain 23 §:n mukaan tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Valmiuslakia sovellettaessa on valmiuslain 5 §:n

Valiokunnan mietintö PeVM 5/2021 vp

mukaan noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Ottaen huomioon nyt arvioitavan asetuksen soveltamisalan perustuslakivaliokunta painottaa erityisesti lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan merkitystä. Lisäksi valiokunta korostaa asetuksen soveltamisessa perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyviä syrjäntäkieltoja (ks. myös PeVM 15/2020 vp, s. 3). Valiokunnan käsityksen mukaan luovuttaessa määräaikojen noudattamisesta tulee kiinnittää erityistä huomiota lasten, nuorten, iäkkäiden ja vammaisten ihmisten sekä muiden erityistä tukea tarvitsevien potilasryhmien palvelujen toteutumiseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Perustuslakivaliokunta esittää, että valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikoja kumotaan sillä osin kuin se koskee määräajoista poikkeamista lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa ja että asetusta ei muilta osin kumota.

Helsingissä 25.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Heikki Vestman kok
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala