

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 20/2004 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi kansanterveyslain ja
erikoissairaanhoidolain sekä eräiden muiden la-
kien muuttamisesta**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä toukokuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidolain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 77/2004 vp) valmistelevalle sosiaali- ja terveysvaliokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Pekka Järvinen ja neuvotteleva virkamies Riitta-Maija Jouttimäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Janne Aer, oikeusministeriö
- professori Aimo Ryynänen
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansanterveyslakia ja erikoissairaanhoidolakia. Esityksen pääasiallinen tarkoitus on täydentää lainsäädäntöä säännöksillä hoidon tarpeen arviointiin ja hoidon järjestämiseen käytettävissä olevista enimmäisajoista. Esitys sisältää ehdotukset myös laeiksi potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2005.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan ehdotetut lait eivät loukkaa perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia tai kunnallista itsehallintoa. Sääntelyn periaatteellisen merkityksen vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Terveyspalvelujen turvaaminen

Ehdotukset. Esityksessä ehdotetaan kansanterveyslakia ja erikoissairaanhoidolakia täydennettäväksi säännöksillä terveyspalvelujen järjestämisestä, hoidon saatavuudesta ja hoidon tarpeen arviointiperusteista. Hoidon tarve on kansanterveyslain 15 b §:n 1 momentin mukaan arvioitava viimeistään kolmantena arkipäivänä siitä, kun potilas on ottanut yhteyttä terveyskeskukseen. Erikoissairaanhoidon mukaisen hoidon tarpeen arviointi on puolestaan 31 §:n 3 momentin perusteella aloitettava kolmen viikon kuluessa lähteen saapumisesta asianomaiseen toimintayksikköön.

Potilaan hoito on järjestettävä kohtuullisessa ajassa. Kansanterveyslain mukainen hoito on pääsäännön mukaan järjestettävä kolmen kuukauden kuluessa ja erikoissairaanhoidon mukainen hoito kuuden kuukauden kuluessa hoidon tarpeen arvioimisesta. Kiireelliseen hoitoon on päästävä välittömästi. Terveystieteellisen toimintayksikön on julkaistava tiedot odotusajoista (1. lakiehdotuksen 15 b §:n 4 mom. ja 2. lakiehdotuksen 31 §:n 6 mom.), minkä lisäksi potilaille on 4. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan ilmoitettava hoitoon pääsyn ajankohta.

Erikoissairaanhoidon mukaisen hoidon tarve arvioidaan ja hoito järjestetään 31 §:n 2 momentin mukaan yhtenäisin lääketieteellisin tai hammaslääketieteellisin perustein. Samat perusteet mainitaan myös kansanterveyslain 15 b §:n 2 momentissa.

Jos terveyskeskus tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ei voi itse antaa hoitoa edellä mainituissa määräajoissa, sen on hankittava hoito joltakin muulta palveluntuottajalta (1. lakiehdotuksen 15 b §:n 3 mom. ja 2. lakiehdotuksen 31 §:n 4 mom.).

Arvioinnin lähtökohdat. Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin perusteella turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edis-

tettävä väestön terveyttä. Säännöksellä ei esitöiden mukaan määritellä näiden palvelujen järjestämistapaa, vaan sillä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I). Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä tai oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohdana esitöiden mukaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71/II). Lauseke lailla toteutettavasta tarkemmasta sääntelystä jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä ja viittaa siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVM 25/1994 vp, s. 5—6).

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on perustuslain 19 §:n 1 momentin nojalla oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä huolenpidolla säännöksessä tarkoitetaan sen esitöiden mukaan muun ohella palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset, ja siihen sisältyy oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (HE 309/1993 vp, s. 69/II).

Ehdotusten arviointi. Sääntely hoitotarpeen arvioinnin ja hoidon järjestämisen määräajoista koskee perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen terveyspalvelujen saatavuutta. Sääntely täyttää näiltä osin julkiseen valtaan ja lainsäätäjään perustuslaissa kohdistettua toimeksiantoa. Säännökset yhtenäisiin lääke- tai hammaslääketieteellisiin perusteisiin nojautuvasta hoidon tarpeen arvioinnista ja hoidon järjestämisestä ovat sopuinnussa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten kanssa. Kiireelliseen hoitoon on ehdotusten mukaan päästävä välittömästi. Ehdotukset ovat ongelmattomia myös perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta.

Sääntelyllä ei perustelujen mukaan luoda potilaalle subjektiivista oikeutta päästä hoitoon. Tämän vuoksi valiokunta korostaa, ettei sääntely koske lainkaan tilanteita, joissa henkilöllä on esimerkiksi oikeutta elämään tai oikeutta välttämättömään huolenpitoon turvaavien perustuslainsäädännösten nojalla yksilöllinen ja oikeudellisesti täytöntöönpantavissa oleva oikeus saada hoitoa. Selvää lisäksi on, että esimerkiksi säännökset hoidon tarpeen arvioinnin ja hoidon järjestämisen enimmäisajoista ovat terveyskeskuksia ja sairaanhoitopiirin toimintayksikköjä oikeudellisesti velvoittavia.

Terveyskeskuksen tulee 15 b §:n 1 momentin mukaan järjestää toimintansa siten, että potilas voi saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteyden terveyskeskukseen. Muina aikoina yhteydenottomahdollisuuden järjestäminen näyttää säännöksestä tehtävän vastakohtaispäätelmän perusteella olevan terveyskeskuksen vapaasti harkittavissa. Potilaan mahdollisuus ottaa yhteyttä terveyskeskukseen tai 3 momentissa tarkoitettuun muuhun palveluntuottajaan päätäkseen välittömästi kiireelliseen hoitoon on valtiosääntöoikeudellisista syistä turvattava myös iltaisin ja viikonloppuisin. Näin ymmärrettynä ehdotus ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen. Pykälän tulkinnanvaraisuus on valiokunnan mielestä kuitenkin syytä poistaa.

Kunnallinen itsehallinto

Kuntien tehtävistä säätäminen. Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Säännös liittyy perustuslain esitöiden valossa kuntalain 2 §:n 1 momenttiin, joka koskee muun muassa kuntien uusia tehtäviä. Olennaista on, että kunnille ei voida antaa uusia tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä (HE 1/1998 vp, s. 176/I).

Ehdotuksessa ei ole kysymys kunnille annettavasta uudesta tehtävästä, vaan kunnilla nykyisen lainsäädännön perusteella olevien tehtävien hoitamistavasta. Sääntely on jo sen perusoikeuskentöjen takia toteutettava lailla.

Rahoitusperiaate. Sääntely hoidon saatavuudesta lisää terveystalouden järjestämisestä kunnille aiheutuvia kustannuksia. Kuntien tehtävistä säädettäessä on perusoikeusuudistuksen yhteydessä todetun mukaisesti huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua niistä (HE 309/1993 vp, s. 26/II ja PeVM 25/1994 vp, s. 3/II). Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevasta jaksosta selviää, että tämän uudistuksen kustannusvaikutukset on otettu huomioon valtionosuuksien lisäämistarpeena (samoin PeVL 37/2000 vp, s. 2/I). Uudistuksen kustannusvaikutuksia kunnille on seurattava.

Kuntayhtymän vastuu. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä vastaa 2. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan alueellaan laissa säädetyn erikoissairaanhoidon järjestämisestä yhtenäisin lääke- ja hammaslääketieteellisin perustein.

Säännöksen sanamuoto on kuntien asukkaiden itsehallinnon ja kunnille kuuluvan terveystalouden järjestämis- ja rahoitusvastuun näkökulmasta hankala. Kunnan on nimittäin erikoissairaanhoitolain 3 §:n perusteella huolehdittava siitä, että kunnan asukkaat — ja kiireellisissä tapauksissa myös ne, joilla ei ole Suomessa kotipaikkaa — saavat laissa tarkoitettua tarpeellisen erikoissairaanhoidon. Esityksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole säännellä kunnan ja kuntayhtymän välisiä vastuusuhteita tässä periaatteellisessa mielessä. Perusteluista ja lakiehdotuksen 31 §:stä ilmenee tarkoituksena olevan, että sairaanhoitopiiri on vastuussa terveyskeskuksesta piiriin toimintayksikköön lähetetyn potilaan hoidon järjestämisestä ja että potilaan hoito sairaanhoitopiirissä on tällöin järjestettävä piirin jäsenkuntien asukkaille yhtenäisin perustein. Tämä on sinänsä perusteltua. Sääntely turvaa myös kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua sairaanhoitopiirissä. Ehdotetun 10 §:n 1 momentin sanamuotoa on kuitenkin asianmukaista tarkistaa esityksen tarkoitusta paremmin vastaavaksi. Valiokunta huomauttaa, että kunta voi hoitaa myös erikoissairaanhoidon alaan kuuluvat tehtävänsä kaikilla sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta annetun lain 4 §:ssä mainituilla

vaihtoehtoisilla tavoilla, vaikka sen onkin erikoissairaanhoidonlain 3 §:n takia kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään.

Muita seikkoja

Kansanterveyslain 49 § ja erikoissairaanhoidonlain 59 §. Valtioneuvoston asetuksella voidaan kansanterveyslain 49 §:n 1 momenttiin liittäväksi ehdotetun valtuuden nojalla antaa tarkempia säännöksiä muun ohella tutkimukseen ja hoitoon pääsyn "periaatteista". Säännöksen sanamuoto ei ole onnistunut. Asetuksella ei nimittäin perustuslain 80 §:n 1 momentin ja 19 §:n takia voida antaa säännöksiä esimerkiksi sellaisista periaatteista, jotka koskevat perustuslailla turvattua oikeutta välttämättömään huolenpitoon. Valtuussäännös tulee muotoilla niin, ettei se sisällä mainintaa "periaatteista" (vrt. PeVL 33/2002 vp, s. 3/II). Sama huomautus koskee erikoissairaanhoidonlain 59 §:n 1 momenttia.

Sosiaali- ja terveysministeriö voi 49 §:n 2 momentin perusteella antaa ohjeita kansanterveys-työn sisällöstä ja järjestämisestä. Valiokunta on pitänyt tällaisia säännöksiä tarpeettomina, koska ministeriö ja muu viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutustakin (PeVL 6/2003 vp, s. 4/I, PeVL 2/2004 vp, s. 3/II, PeVL 4/2004 vp, s. 15/I). Ohjeiden antamista tarkoittavat lain säännökset ovat lisäksi omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan ministeriön asetukseen tai viranomaismääräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Näistä syistä säännös ohjeiden antamisesta on asianmukaista poistaa laista. Sama huomautus koskee erikoissairaanhoidonlain 59 §:n 2 momenttia.

Erikoissairaanhoidonlain 31 §:n 1 momentti. Henkilön ottaminen sairaalaan edellyttää momentin perusteella muissa kuin kiireellisissä tilanteissa lähetettä, jollei valtioneuvoston asetuksella toisin säädetä. Valtuutus on perusoikeuskäytännön sääntelyn yhteydessä ongelmallisen avoin. Ongelmallista on myös se, että asetuksella olisi rajoituksetta mahdollista poiketa lain säännöksestä. Jotta lakiehdotus voidaan tähtä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, on valtuutta täsmennettävä asetuksenantovallan käyttämistä rajaavain tai ohjaavain maininnoin esimerkiksi siitä, missä tarkoituksessa tai millaisia tilanteita silmällä pitäen asetuksella voidaan säätää momentissa tarkoitettua asiasta toisin (esim. PeVL 40/2002 vp, s. 5, PeVL 67/2002 vp, s. 6/I, PeVL 47/2002 vp, s. 4—5, PeVL 46/2002 vp, s. 8/I).

4. lakiehdotuksen voimaantulosäännös. Voimaantulosäännöksen 2 momentista voi saada sellaisen käsityksen, että lailla kumotaan lääninhallituksen lääkäreille myöntämät luvat hoitaa potilaita erikoismaksuluokassa. Momentti on valiokunnan mielestä asianmukaista muotoilla yleisemmäksi esimerkiksi siihen tapaan, että lain voimaantulo merkitsee nykyisen erikoismaksuluokatoiminnan korvautumista lakiehdotuksen 9 §:ssä tarkoitettulla erityispoliklinikka-toiminnalla.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 31 §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Arja Alho /sd	Henrik Lax /r
jäs.	Leena Harkimo /kok	Klaus Pentti /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Simo Rundgren /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Irina Krohn /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Miapetra Kumpula /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Annika Lapintie /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.