

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 28/2000 vp

Hallituksen esitys laeiksi kansanterveyslain 14 ja 49 §:n, erikoissairaanhoitolain 59 §:n ja mielenterveyslain 34 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi kansanterveyslain 14 ja 49 §:n, erikoissairaanhoitolain 59 §:n ja mielenterveyslain 34 §:n muuttamisesta (HE 149/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Marjatta Blanco-Sequeiros ja ylilääkäri Eero Lahtinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Minna-Liisa Rinne, sisäasiainministeriö
- sosiaalineuvos Kirsti Riihelä, Etelä-Suomen lääninhallitus
- tutkimusprofessori Ville Lehtinen, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes
- lakiasiainpäällikkö Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi oikeusministeriö on antanut kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansanterveyslakia, erikoissairaanhoitolakia ja mielenterveyslakia. Esityksen tarkoituksena on laajentaa kunnallista hammashoitoa sekä parantaa lasten ja nuorten mielenterveyspalveluja. Kunnallisen hammashoidon järjestämisvelvollisuus ehdotetaan säädettäväksi siten, että hoito tulee järjestää ainakin vuonna 1946 ja sen jälkeen syntyneille. Lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen parantamiseksi tavoitteena on mahdollistaa muun muassa erikoissairaanhoitoon pääsyn

enimmäisajoista säättäminen ja hoitoketjun toimivuuden parantaminen. Kunnallisen hammashoidon järjestämisvelvollisuutta koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että hoidon laajuutta ei enää säädettäisi asetuksella vaan suoraan lailla. Lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen kehittämiseksi valtion vuoden 2001 talousarvioesityksessä on ehdotettu kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden lisäämistä 25 miljoonalla markalla. Kuntien saamat sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet

määräytyvät laskennallisesti, eikä valtionosuuksien käyttötarkoitus ole ennalta määriteltävissä. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansanterveyslakia, erikoissairaanhoidolakia ja mielenterveyslakia siten, että niihin lisätäisiin valtuutussäännökset, joiden nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin kuntien velvollisuudeksi kuuluvien mielenterveyspalvelujen saatavuudesta ja sisällöstä. Esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tarvittaessa säätää myös siitä, missä ajassa kunnan tulee järjestää mielenterveyspalvelut. Lisäksi asetuksella voitaisiin antaa säännöksiä kunnan vastuulle kuuluvien mielenterveyspalvelujen tarkemmasta sisällöstä ja järjestämisestä. Sosiaali- ja terveysministeriölle ehdotetaan myös annettavaksi mahdollisuus antaa ohjeita kansanterveystyön, erikoissairaanhoidon ja mielenterveystyön sisällöstä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2001 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitys liittyy lisäksi samanaikaisesti eduskunnalle annettavaan hallituksen esitykseen sairausvakuutuslain muuttamisesta, jolla myös hammashoidon korvattavuus sairausvakuutuksesta laajennettaisiin vuonna 1946 ja sen jälkeen syntyneisiin. Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001 luukuun ottamatta hammashoidon laajentamista koskevaa kansanterveyslain muutosta, joka on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2001. Hammashoidon laajennukseen ehdotetaan lisäksi siirtymäaikaa siten, että vuosina 1955–1946 syntyneille järjestettävä hammashoito tulee järjestää viimeistään vuoden 2001 loppuun mennessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

1. Johdanto

Esityksen tarkoituksena on laajentaa kunnallista hammashoitoa sekä parantaa lasten ja nuorten mielenterveyspalveluja. Hallintovaliokunta, joka pitää sinänsä tärkeänä edellä mainittujen palvelujen laajentamista ja parantamista, on arvioinut toimialansa huomioon ottaen lakiehdotusta erityisesti kunnallisen itsehallinnon ja kuntiin kohdistuvan valiton ohjauksen näkökulmasta.

2. Valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen arviointia

Lakiehdotuksessa ehdotetaan lisättäväksi kuntiin kohdistuvaa valtion toimesta tapahtuvaa normiohjausta sekä asetusteitse että sosiaali- ja terveysministeriön antamin ohjein. Ehdotuksen käsittelyn taustaksi on syytä todeta, että nykyisin kuntien valtionosuudet määräytyvät pääosin laskennallisesti, mikä merkitsee käytännössä sitä, että niiden käyttökohde ja -tarkoitus eivät ole ennakolta määrättävissä. Eduskunnan keskeinen

tavoite vuoden 1993 valtionosuusuudistuksessa oli nimenomaan purkaa keskushallinnon liialliseksi paisunutta kuntien ohjausta ja siirtyä normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen.

Viimeisen vuosikymmenen aikana kunnat ovat uudistaneet palvelurakenteita ja toimintatapoja. Käyttöön on otettu myös kokonaan uudentyyppisiä palvelumuotoja. Normien purku on koettu tarpeelliseksi lisäksi muun muassa palvelujen kehittämistoiminnan vahvistamiseksi ja tehokkuuden lisäämiseksi.

Kehitys ei kuitenkaan ole ollut kaikilta osin myönteistä. Esillä oleva hallituksen esitys johtuu siitä, että mielenterveyspalveluiden saatavuudesta ei ole huolehdittu kuntasektorilla riittävän hyvin ja tasapuolisesti. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kunnille annettu vapaus lakisääteisten palvelujen järjestämisessä sisältää myös vastuun palvelujen saatavuudesta, laadusta ja kansalaisten tasapuolisesta kohtelusta.

Lakiehdotusta on pidettävä hyvin periaatteellisenä valtion ja kuntien välisen suhteen ja 1990-luvulla toteutettujen uudistusten kannalta. Normiohjauksen käyttöönoton tulee valiokunnan

käsityksen mukaan olla viimeinen keino palvelujen turvaamiseksi. Sen tulee olla myös tarkoin harkittua, selkeästi rajattua ja luonteeltaan mahdollisuuksien mukaan tilapäistä. Valiokunta kiinnittää huomiota myös informaatio-ohjauksen kehittämiseen sekä korostaa kuntien oman itsearvioinnin merkitystä palvelujen turvaamisessa.

3. Hallituksen esitykseen perustuva normiohjaus

Muutettaviksi ehdotetut kansanterveyslaki (66/1972), erikoissairaanhoitolaki (1062/1989) ja mielenterveyslaki (1116/1990) sisältävät kukin asiallisesti samansisältöiset valtuussäännökset, joiden perusteella valtioneuvosto voi antaa tarkempia säännöksiä mielenterveystyön tarkemmasta sisällöstä ja järjestämisestä. Palvelujen yhdenvertaisemman saatavuuden edistämiseksi valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi antaa säännöksiä siitä, mikä on hoitoon pääsyn enimmäisaika mielenterveyspalveluissa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut lakiehdotuksesta lausuntonsa (PeVL 37/2000 vp), jonka mukaan ehdotettuja valtuuksia ei pidetty perustuslain näkökulmasta ongelmallisina.

Valtioneuvoston asetuksella tultaisiin jatkossa säätämään mielenterveyspalveluihin pääsyä koskevia enimmäisaikoja. Tältä osin hallintovaliokunta toteaa, että valtuuksissa asetuksenantajan toimivalta on sidottu mielenterveyspalvelujen yhdenvertaisemman saatavuuden edistämiseen. Sen sijaan laissa ei ole muita nimenomaisia säännöksiä siitä, millaisiksi enimmäisajat voitaisiin säätää. Esityksen perustelujen mukaan eräänä lähtökohtana on sen turvaaminen, ettei sairaus pääsisi odotusaikana peruuttamattomasti pahenemaan. Esityksen liitteenä olevassa luonnoksessa mielenterveysasetuksen (1247/1990) uudessa 6 a §:ssä määrääjäksi suunnitellaan hoidon tarpeen toteamiseksi kolmea viikkoa ja tarpeelliseksi todettuun hoitoon pääsemiseksi kolmea kuukautta.

Hallintovaliokunta toteaa, ettei asetuksenantajan toimivalta ole palvelutason säätämisessä rajaton, vaikka valtuuksissa ei asiaa tarkemmin

ehdotetakaan säädettäväksi. Yleisenä lähtökohtana on se, että asetus on luonteeltaan aina lakia täsmentävä säännös. Näin ollen asetuksen ai-neellinen sisältö on aina voitava johtaa lain sisällöstä käsin. Lisäksi asetuksenantajan toimivaltaa rajaa muu lainsäädäntö. Keskeisenä rajoituksena voidaan viitata perustuslain 121 §:ään kiinnittyvään periaatteeseen, jonka mukaan kunnille tehtäviä säädettäessä on myös huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoritua tehtävistään (PeVM 25/1994 vp). Tässä suhteessa myös Euroopan kunnallisen peruskirjan (SoPS 65 ja 66/1991; 1180 ja 1181/1991) 9 artikla luo osaltaan puitteita asetuksen antamiselle. Valiokunta toteaa lisäksi, ettei asetuksella voida yleisesti säädellä hoitoon pääsyn tai palvelujen saatavuuden enimmäisajoista, vaan asetuksella on rajoitettava säätämään kunnille vain sellaisia velvoitteita, jotka lyhentävät perusteettoman paljon toisistaan poikkeavia palvelujen saannin tai hoitoonpääsyn aikoja.

Lakiehdotuksen perusteluissa mainittu valtion vuoden 2001 talousarviosta ilmenevä lisärahoitus kohdistuu täysimääräisesti lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen rahoitukseen. Asetuksenantovaltuudet ovat esityksessä kuitenkin tätä laajemmat ja ulottuvat mielenterveystyön tarkempaan sisältöön ja järjestämiseen sekä myös aikuisten mielenterveyspalvelujen hoitoonpääsyn enimmäisajan säätämiseen. Mielenterveystyön tarkempaa sisältöä ja järjestämistä koskevaa ehdotusta ei kuitenkaan ole perusteltu eikä sen merkitys ilmene muutoinkaan esityksestä.

Sosiaali- ja terveysministeriölle on tarkoitus säätää myös ohjeiden anto-oikeus kansanterveystyön, erikoissairaanhoidon sekä mielenterveyspalvelujen sisällöstä ja järjestämisestä. Valiokunta kiinnittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota siihen, että myöskään ohjeiden antamisen tarpeellisuutta ei ole esityksessä perusteltu. Liioin perusteluista ei selviä, missä nimenomaisissa toiminnan sisältö- ja järjestämisasioissa ohjeita olisi tarpeellista antaa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Heli Paasio /sd
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Aulis Ranta-Muotio /kesk
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Pekka Ravi /kok
	Lauri Kähkönen /sd	Petri Salo /kok
	Kari Kärkkäinen /skl	Arto Seppälä /sd
	Paula Lehtomäki /kesk	Jari Vilén /kok
	Kirsi Ojansuu /vihr	vjäs. Pekka Nousiainen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.