



ASIA **Säädöstaso – perusterveydenhuollon ympärivuorokautisen erillis-
päivystyksen järjestämisen säätäminen luvanvaraiseksi sosiaali- ja
terveysministeriön asetuksella**

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerinvirastoon 26.9.2014 saapuneessa kantelussa sosiaali- ja terveysministeriön asetusta kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä. Hän arvostelee kyseisen asetuksen 2 §:ää, jonka mukaan ympärivuorokautinen päivystys on järjestettävä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystyksenä, ellei saavutettavuus- ja potilasturvallisuuskohdista muuta johdu, ja sosiaali- ja terveysministeriö voi myöntää hakemuksesta luvan perusterveydenhuollon ympärivuorokautisen erillis-päivystyksen järjestämiseen. Kantelun mukaan ympärivuorokautisen päivystyksen tulee siten käytännössä tapahtua sairaalassa, ja perusterveydenhuollon ympärivuorokautisen erillispäivystyksen järjestämiseen tulee pyytää lupa. Kantelija pyytää oikeuskansleria tutkimaan, onko kyseisellä asetuksella mahdollista säätää kuntien perusterveydenhuoltoa koskeva päivystys poikkeukseksi eli luvanvaraiseksi toiminnaksi, vaikka terveydenhuoltolain mukaan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestäminen on kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tehtävä. Kantelussa tuodaan esiin muun muassa, ettei erikoissairaanhoidon antavia sairaaloita ole kaikkien kuntien tai kuntayhtymien alueella, joten asetuksen säännös heikentää terveyspalveluiden saantia alueilla, joissa sairaalat eivät ole lähellä. Kantelun mukaan asetuksella myös kavenne-taan kuntien mahdollisuutta järjestää terveyspalveluita.

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut oikeuskanslerinviraston pyynnöstä selvityksen 12.12.2014. Kopio selvityksestä lähetetään kantelijalle tämän päätöksen ohessa.

RATKAISU

Oikeuskanslerin toimivalta

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 4 §:n (536/2011) 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Sovellettavat säännökset

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kansanterveyslain (66/1972) 5 §:n mukaan kunnan on pidettävä huolta kansanterveystyöstä (perusterveydenhuollosta) sen mukaan kuin kyseisessä laissa tai muutoin säädetään tai määrätään. Kunnat voivat yhdessä huolehtia kansanterveystyöstä perustamalla tätä tehtävää varten kuntayhtymän. Kunta voi toisen kunnan kanssa sopia myös siitä, että tämä hoitaa osan kansanterveystyön toiminnoista. Erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 3 §:n 1 momentin (1223/2013) mukaan kunnan tehtävänä on huolehtia erikoissairaanhoidon järjestämisestä terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaisesti, ja kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiirin kuntayhtymään. Terveydenhuoltolain 3 §:n mukaan perusterveydenhuollolla tarkoitetaan muun muassa kunnan järjestämää päivystystä siltä osin kuin sitä ei järjestetä erikoissairaanhoidossa ja erikoissairaanhoidolla muun muassa päivystykseen kuuluvia terveydenhuollon palveluja.

Terveydenhuoltolain 50 §:n 1 momentin mukaan kiireellinen sairaanhoito, mukaan lukien kiireellinen suun terveydenhuolto, mielenterveyshoito, päihdehoito ja psykososiaalinen tuki, on annettava potilaalle hänen asuinpaikastaan riippumatta. Kiireellisellä hoidolla tarkoitetaan äkillisen sairastumisen, vamman, pitkäaikaissairauden vaikeutumisen tai toimintakyvyn alenemi-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

sen edellyttämää välitöntä arviota ja hoitoa, jota ei voida siirtää ilman sairauden pahenemista tai vamman vaikeutumista. Pykälän 2 momentin mukaan kiireellisen hoidon antamista varten kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä ympärivuorokautinen päivystys. Päivystystä toteuttavassa yksikössä on oltava riittävät voimavarat ja osaaminen, jotta hoidon laatu ja potilasturvallisuus toteutuvat. Päivystyspisteistä ja niiden työnjaosta on sovittava terveydenhuollon järjestämissuunnitelmassa ja erikoissairaanhoidon osalta erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksessa. Päivystyspisteistä päätettäessä on otettava huomioon alueen ensihoitopalvelu, päivystyspisteiden väliset etäisyydet sekä väestön palvelutarve. Pykälän 4 momentin mukaan kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen järjestämisen erikoisalakohtaisista edellytyksistä voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Terveydenhuoltolain 34 §:n 1 momentin mukaan samaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymään kuuluvien kuntien on laadittava terveydenhuollon järjestämissuunnitelma, joka perustuu alueen väestön terveysseurantatietoihin ja palvelutarpeeseen. Suunnitelmasta on neuvoteltava sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa. Pykälän 2 momentin (914/2012) mukaan suunnitelmassa on sovittava kuntien yhteistyöstä, terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä koskevista tavoitteista ja vastuutahoista, terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä, päivystys-, kuvantamis- ja lääkinnällisen kuntoutuksen palveluista sekä tarvittavasta yhteistyöstä perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalihuollon, lasten päivähoidon, lääkehuollon ja muiden toimijoiden kesken. Pykälän 3 momentin mukaan suunnitelma on laadittava valtuustokausittain ja hyväksyttävä sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä. Suunnitelman hyväksymisen edellytyksenä on, että kuntayhtymään kuuluvista jäsenkunnista vähintään kaksi kolmannelta sitä kannattaa ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta. Kuntien ja kuntayhtymän on yhdessä arvioitava suunnitelman toteutumista vuosittain sekä tehtävä siihen tarvittaessa muutokset.

Terveydenhuoltolain 43 §:n 1 momentin mukaan erikoissairaanhoidon yhteen sovittamiseksi erityisvastuualueen sairaanhoitopiirien kuntayhtymien on tehtävä erikoissairaanhoidon järjestämissopimus. Pykälän 2 momentin mukaan erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksessa on sovittava erityisvastuualueeseen kuuluvien sairaanhoitopiirien kuntayhtymien työnjaosta ja toiminnan yhteensovittamisesta sekä uusien menetelmien käyttöönoton periaatteista. Työnjaon on edistettävä terveydenhuollon laatua, potilasturvallisuutta, vaikuttavuutta, tuottavuutta ja tehokkuutta. Työnjaossa on lisäksi varmistettava, että järjestämissopimuksen mukaan hoitoa antavassa toimintayksikössä on riittävät taloudelliset ja henkilöstövoimavarat sekä osaaminen. Pykälän 3 momentin mukaan sairaanhoitopiirien kuntayhtymien on hyväksyttävä järjestämissopimus kuntalain (365/1005) 81 §:n 1 momentissa tarkoitetussa toimielimessä (edellä mainittu kuntalaki kumottu kuntalailla 410/2015). Pykälän 4 momentin mukaan jos kuntayhtymät eivät pääse sopimukseen erikoissairaanhoidon järjestämisestä tai jos järjestämissopimus ei täytä 2 momentissa tarkoitettuja edellytyksiä, valtioneuvosto voi määrätä sopimuksen sisällöstä.

Terveydenhuollon järjestämissuunnitelmasta ja erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (337/2011) 8 §:n mukaan järjestämissuunnitelmassa on sovittava, miten päivystys ja muu kiireellinen sairaanhoito sairaanhoitopiirin alueella toteutetaan. Päivystyspisteistä ja niiden työnjaosta sovittaessa on otettava huomioon alueen ensihoitopalvelu ja sen palvelutasopäätös, päivystyspisteiden väliset etäisyydet sekä väestön palvelutarve. Osana päivystyksen kokonaisuutta on otettava huomioon mielenterveys- ja päihdeasiat sekä sosiaalipäivystyksen ja apteekkipäivystyksen järjestelyt alueella. Asetuksen 12 §:n mukaan järjestämissopimuksessa on sovittava erikoissairaanhoidon erikoisalakohtaisista päivystyspisteistä sekä ensihoitokeskuksen toiminnasta ja tehtävistä erityisvastuualueella. Sopimuksessa on otettava huomioon 8 §:ssä tarkoitettu kiireellisen sairaanhoidon järjestäminen, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystykset, päivystyspisteiden väliset etäisyydet ja väestön

palvelutarve sekä varmistettava päivystyksen tehtävien edellyttämät riittävät voimavarat ja osaaminen.

Kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (782/2014, jäljempänä päivystysasetus) 2 §:n 1 momentin mukaan kunnan tai kuntayhtymän on huolehdittava siitä, että kiireellistä hoitoa on saatavilla kaikkina vuorokauden aikoina joko kiireettömän hoidon yhteydessä tai erillisessä päivystystä toteuttavassa yksikössä (*päivystysyksikössä*). Ympärivuorokautinen päivystys on järjestettävä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystyksenä, ellei saavutettavuus- ja potilasturvallisuusnäkökohdista muuta johdu. Sosiaali- ja terveysministeriö voi myöntää hakemuksesta luvan perusterveydenhuollon ympärivuorokautisen erillispäivystyksen järjestämiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo antamassaan selvityksessä, että terveydenhuoltolain 50 §:ssä on määritelty perustuslain 80 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet ja että asetuksenantovaltuutus on riittävän täsmällinen. Kuntien ja kuntayhtymien tehtävät on määritelty kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoitolaissa ja terveydenhuoltolaissa siten kuin perustuslain 121 §:n 2 momentti edellyttää. Lain tasolla terveydenhuoltolaissa on säädetty velvoite sopia päivystyksen järjestämisestä muiden kuntien ja sairaanhoidopiirien kanssa. Selvityksen mukaan terveydenhuoltolain 50 §:n sanamuodossa on lähdetty siitä, että kaikki kunnat eivät järjestä päivystyspalveluja itsenäisesti. Selvityksen mukaan päivystys on luonteeltaan sellainen palvelu, joka edellyttää laajempaa väestöpohjaa ja kuntien yhteistoimintaa. Palvelujen järjestäminen kuntien yhteistoimintana on vakiintunut ja hyväksytty tapa eikä se ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa selvityksessään hallituksen marraskuussa 2013 tekemään päätökseen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta, joka sisälsi esityksiä kuntien tehtävien vähentämisestä, toiminnan tehostamisesta ja maksuperusteiden tarkistamisesta. Selvityksen mukaan tämän perusteella käynnistettiin kantelun kohteena olevan asetuksen päivittäminen, jossa otettiin huomioon muun muassa toimeenpano-ohjelmassa mainittu päivystysjärjestelmän uudistaminen. Uudella päivystysasetuksella haluttiin ohjata päivystyksen järjestämisen kokonaisuutta ja vauhdittaa jo kuntakentällä olevaa päivystysjärjestelmän kehitystä siten, että päivystyspalvelujen laatu ja saatavuus saataisiin alueellisesti tasalaatuisemmaksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa selvityksessään, että käytännössä saattaa syntyä tilanteita, joissa perustuslain 19 §:n 3 momentissa edellytettyjen riittävien palvelujen turvaaminen ja potilasturvallisuus edellyttää, että ympärivuorokautisia perusterveydenhuollon päivystyspalveluja on saatavilla muotoutumassa olevaa yhteispäivystysverkkoa tiheämmin. Tämän vuoksi selvityksen mukaan on katsottu tarpeelliseksi antaa asetuksella sosiaali- ja terveysministeriölle mahdollisuus myöntää poikkeuslupia. Selvityksen mukaan luvan myöntämisen kriteerit on määritelty päivystysasetuksessa, ja tätä kautta määräytyy myös ministeriön harkintavallan laajuus. Selvityksen mukaan kriteereillä turvataan hyvän hallinnon periaatteet, yhdenvertainen kohtelu ja päätösten ennakoitavuus poikkeuslupapäätöksiä tehtäessä.

Selvityksessä todetaan, että päivystysasetuksen 2 §:n mukaan poikkeusluvan myöntämistä arvioidaan kahden kriteerin perusteella, jotka ovat saavutettavuus- ja potilasturvallisuusnäkökohdat. Päivystysasetuksen perustelumuiotissa todetaan, että pitkien etäisyyksien alueilla voi olla tarpeen tarjota väestölle ympärivuorokautisia päivystyspalveluita joissain pelkästään perusterveydenhuollon palveluita tarjoavissa päivystyspisteissä. Saavutettavuutta arvioidaan lähinnä

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

välimatkojen ja liikenneyhteyksien perusteella. Selvityksessä todetaan edelleen, että potilasturvallisuusnäkökohtien arviointi perustuu pääosin päivystysasetuksen 1 luvussa säädettyihin päivystyksiköiden laatukriteereihin. Lisäksi perustelumuihosta todetaan, että silloinkin kun lupaa myönnetään, terveydenhuoltolain 52 §:n mukaan päivystyksyksikössä on oltava riittävät voimavarat ja osaaminen, jotta hoidon laatu ja potilasturvallisuus toteutuvat.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että poikkeuslupa on luonteeltaan hallintopäätös, josta on valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain (586/1996) 7 §:n mukaan.

Arviointi

Kantelussa on nähdäkseni ennen kaikkea kysymys siitä, voidaanko sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säätää laissa kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tehtäväksi säädetty päivystyksen järjestäminen perusterveydenhuollon ympärivuorokautisen erillispäivystyksen osalta luvanvaraiseksi toiminnaksi ottaen huomion perustuslain, etenkin sen 80 ja 121 §:n, sekä terveydenhuoltolain säännökset. Tähän säädöshierarkkiseen kysymykseen sosiaali- ja terveysministeriö ei antamassaan selvityksessä ole varsinaisesti ottanut kantaa. Sinänsä ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämiseen perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystyksenä liittyy kiistatta monia sitä puoltavia seikkoja, kuten potilasturvallisuus, palvelujen laatu ja saatavuus ja henkilöstön osaaminen ja riittävyys, joita sosiaali- ja terveysministeriö on päivystysasetuksen muistiossa ja antamassaan selvityksessä tuonut esiin. Myöskään palvelujen järjestämiseen kuntien yhteistoimintana ei lähtökohtaisesti ole estettä, kuten ministeriö selvityksessään toteaa.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan asetuksia voidaan antaa vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998) todetaan, että säännös pidättää siinä tarkoitetut asiat lain alaan ja rajoittaa siten yhtäältä eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa asetuksen antajalle sekä toisaalta asetuksen antajan valtaa antaa säännöksiä rajoituslausekkeessa tarkoitetuista asioista. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Säännös kattaa myös tilanteet, joissa kunnille annettu tehtävä otetaan pois.

Säädöstason valintaa ja asetuksenantovaltuuksien laatimista on ohjeistettu Lainkirjoittajan oppaassa (oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013, luku 13), jossa viitataan myös perustuslakivaliokunnan käytäntöön. Oppaassa todetaan muun muassa, että lakiin otettava asetuksenantovaltuus on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Valtuuttavan lain tulee täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Olennaista on, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa. Lain alaan kuuluvista asioista voidaan asetuksella antaa ainoastaan tarkempia säännöksiä eikä asetuksella voida rajoituksettomasti poiketa lain säännöksistä tai antaa säännöksiä, jotka asiallisesti merkitsisivät lain sisällön muuttamista. Lisäksi oikeussääntöjen antaminen on eri asia kuin hallintopäätöksen antaminen. Viranomaisen toimivallan luonteen tulee sen vuoksi selkeästi ilmetä laista.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tuotu esiin esimerkiksi seuraavanlaisia seikkoja:

- Valtuutusta poiketa lain säännöksistä asetuksella on perustuslakivaliokunnan käytännössä lähtökohtaisesti pidetty lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta ongelmallisena. Tällaisia valtuuksia on kuitenkin eräissä tapauksissa ollut

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

mahdollista säätää, jos ne on rajattu koskemaan vähäisiä poikkeuksia ja niissä on asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja muun muassa poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta (ks. esim. PeVL 21/2014 vp ja siinä viitatus lausunnot).

- Perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä, eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 10/2014 vp ja siinä viitatus lausunnot).
- Lakiehdotuksen vahvat perusoikeuskytkennät korostavat vaatimusta, jonka mukaan laissa tulee olla mahdollisimman täsmälliset säännökset laista julkiselle vallalle aiheutuvista velvoitteista (ks. esim. PeVL 36/2012 vp ja siinä viitattu lausunto).
- Ehdotetut asetuksenantovaltuudet eivät ole perustuslakivaliokunnan mukaan olleet ongelmallisia perustuslain 121 §:n 2 momentin kannalta, koska kuntien tehtävistä säätämisen näkökulmasta ehdotetut valtuutussäännökset merkitsevät pelkästään mahdollisuutta täsmentää kunnilla jo ennestään olevia tehtäviä (ks. esim. PeVL 37/2000 vp).
- Kunnille turvatus itsehallinnon vuoksi lailla tulee säätää, paitsi 121 §:ssä nimenomaan mainituista asioista, myös muista kuntien aseman kannalta merkittävistä kysymyksistä (ks. esim. PeVL 50/2001 vp).
- Perustuslakivaliokunta on arvioinut laissa olevia säännöksiä valtioneuvoston roolista maakuntien liittojen jäsenkuntien yhteistoiminnassa. Valiokunta on katsonut, että valtioneuvoston määräämisvalta on merkityksellinen seikka kuntien itsehallinnon näkökulmasta, koska kuntien sopimustoimivalta korvautuu valtioneuvoston päätöksellä. Valtioneuvoston laissa säädetyssä määräämisvallan ei ole katsottu olevan ristiriidassa perustuslaissa turvatus kunnallisen itsehallinnon kanssa, koska valtioneuvoston toimivaltaa rajoittavat kuitenkin ehdotetun lain muut säännökset yhteistoiminnasta sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Lisäksi valtioneuvoston päätös on valituskelppoinen, ja valtioneuvoston määräys on voimassa vain siihen asti, kunnes kunnat pääsevät sopimukseen yhteistoiminnasta (ks. PeVL 21/2009 vp ja siinä viitattu lausunto).

Myös luvanvaraisuus on yleensä katsottu lain alaan kuuluvaksi asiaksi. Perustuslakivaliokunnan käytännössä luvanvaraisuutta on perinteisesti arvioitu suhteessa perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Myös esimerkiksi luvan peruuttamista koskevien edellytysten tulee ilmetä laista, samoin kuin viranomaisten toimivallan liittämistä toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (ks. Lainkirjoittajan opas s. 134 – 136 ja siinä viitattu perustuslakivaliokunnan käytäntö). Käsiteltävänä olevassa asiassa jo lähtökohta on poikkeuksellinen: kunnalle tai kuntayhtymälle laissa säädetty toiminnan järjestäminen on asetuksessa osittain asetettu luvanvaraiseksi. Elinkeinovapauteen liittyvä luvanvaraisuutta koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö ei siten suoraan sovellu kantelun kohteena olevaan tapaukseen. Se osoittaa mielestäni kuitenkin sen, että toiminnan luvanvaraisuus ja esimerkiksi lupaa koskevat edellytykset ovat lähtökohtaisesti lain tasolle kuuluvia asioita.

Kunnan tai kuntayhtymän terveydenhuollon järjestämisvastuusta, mukaan lukien päivystys, säädetään kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoidolaissa eli lain tasolla. Terveystoimintolaisa säädetään terveydenhuollon sisällöstä ja toteuttamisesta, kuten terveydenhuollon yhteistyöstä. Järjestämisvastuuseen on katsottu kuuluvan myös vastuu palvelujen järjestämistä (ks. esim. hallituksen esitys Eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidolain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi, HE 90/2010 vp). Myös uudessa kuntalaissa (410/2015) on tarkennettu kunnan järjestämisvastuuta, ja lain 8 §:n mukaan tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa

oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden esimerkiksi yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä sekä tuottamistavasta.

Terveydenhuoltolain 50 §:n mukaan kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä ympärivuorokautinen päivystys. Päivystyspisteistä ja niiden työnjaosta on sovittava terveydenhuollon järjestämissuunnitelmassa ja erikoissairaanhoidon osalta erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksessa. Pykälässä tuodaan esiin, että päivystystä toteuttavassa yksikössä on oltava riittävät voimavarat ja osaaminen ja että päivystyspisteistä päätettäessä on otettava huomioon alueen ensihoitopalvelu, päivystyspisteiden väliset etäisyydet sekä väestön palvelutarve. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa selvityksessään, että terveydenhuoltolain 50 §:n sanamuodossa on lähdetty siitä, että kaikki kunnat eivät järjestä päivystyspalveluja itsenäisesti. Mielestäni kyseisen pykälän sanamuodosta ei tällaista lähtökohtaolettamaa ilmene. Pykälässä todetaan ainoastaan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämistä vastaavissa olevat tahot, velvollisuudesta sopia asiasta terveydenhuoltolain 34 ja 43 §:ssä säädetyllä tavalla ja mitä asioita tulee tällöin ottaa huomioon. Nähdäkseni terveydenhuoltolain 50 §:ssä rajoitetaan kunnan järjestämistä vastaavalla olevan perusterveydenhuollon mahdollisuutta järjestää ympärivuorokautinen päivystys erillispäivystyksenä ainoastaan yhteistoimintavelvollisuudella.

Terveydenhuoltolain eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota terveydenhuollon järjestämissuunnitelmaa koskevaan ehdotuksen 34 §:ään (PeVL 41/2010 vp). Valiokunta toteaa lausunnossaan, että järjestämissuunnitelman laatiminen on pykälän 1 momentin perusteella samaan sairaanhoitopiiriin kuuluvien kuntien velvollisuus ja että pykälän 2 momentissa on säännökset suunnitelmassa sovittavista seikoista. Pykälän 3 momentin nojalla suunnitelma voidaan hyväksyä sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä määräenemmistöllä. Valiokunta toteaa, että tällainen sääntely täyttää sinänsä valiokunnan käytännössä kuntien lakisääteisen yhteistoiminnan järjestelyille asetetut vaatimukset (ks. PeVL 32/2001 vp. s 2). Valiokunnan mukaan täysin ongelmattomasti perustuslain 121 §:n kannalta ei kuitenkaan ole se, että ehdotus jättää järjestämissuunnitelman mahdolliset oikeusvaikutukset avoimiksi. Se katsoo, että sääntelyä on tämän seikan osalta syytä täsmentää. Lisäksi perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut kiireellisen hoidon olevan merkittävältä osin perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua välttämättömän huolenpidon alaan kuuluvaa toimintaa (ks. HE 309/1993 vp, s. 69/II). Kiireellisen hoidon perusteista on tällaisen sääntelyn vahvan perusoikeuskytkennän vuoksi säädettävä laissa. Valiokunnan mukaan asetuksenantovaltuus on tältä osin syytä joko poistaa tai muotoilla se tarkoittamaan valtuutusta antaa tarkempia säännöksiä lakiin otettavista kiireellisen hoidon perusteista.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on terveydenhuoltolakia koskevassa mietinnössään (StVM 40/2010 vp) viitannut perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämään järjestämissuunnitelman oikeusvaikutuksia koskevaan kohtaan ja todennut, että järjestämissuunnitelma ei hallituksen esityksen ja saadun selvityksen perusteella ole jäsenkuntia oikeudellisesti velvoittava. Valiokunnan käsityksen mukaan kuntiin, jotka eivät sitoudu suunnitelman noudattamiseen, ei voi pelkästään tämän perusteella kohdistaa erityisiä sanktioita, elleivät ne samalla laiminlyö lakisääteisiä palvelujen järjestämisvelvollisuuksiaan.

Edellä esitetty huomioiden pidän perusterveydenhuollon ympärivuorokautisen erillispäivystyksen asettamista luvanvaraiseksi sosiaali- ja terveysministeriön päivystysasetuksessa ongelmallisena. Päivystysasetuksessa, toisin kuin laissa, on asetettu lähtökohdaksi kieltö järjestää ympärivuorokautista päivystystä pelkästään kunnan perusterveydenhuollon erillispäivystyksenä asettamalla tällainen toiminta luvanvaraiseksi. Terveydenhuoltolain 50 §:n sanamuodosta luvanvaraisuus ei ole ennakoitavissa eikä laissa ole mitään perussäännöksiä esimerkiksi luvasta, luvan

myöntämisen edellytyksistä, luvan peruuttamisesta tai ministeriön toimivallasta hallintopäätösten tekemiseen. Tämä heijastuu myös asetuksenantovaltuuden tulkintaan ja asettaa tältä osin kyseenalaiseksi sen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden. Näyttääkin siltä, että luvanvaraisuudella tosiasiaassa pidetään sosiaali- ja terveysministeriölle kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuun ja sopimusvapauden piiriin kuuluvaa ratkaisuvalltaa, mikä on perustuslain 121 §:n kannalta ongelmallista. Luvanvaraisuudesta säättäminen päivystysasetuksessa tuntuu erikoiselta myös siihen nähden, mitä eduskuntakäsittelyn yhteydessä on todettu järjestämissopimuksen oikeusvaikutuksista. Luvanvaraisuudessa ei näyttäisi olevan kyse siitä, että kunnan olisi osoitettu järjestävän ympärivuorokautisen erillispäivystyksen joltain osin puutteellisesti, esimerkiksi potilasturvallisuutta vaarantaen. Tämänkaltaisiin terveydenhuollon järjestämisen laiminlyönteihin tai puutteisiin terveydenhuoltoa valvovilla viranomaisilla on muutoinkin voimassa olevan lainsäädännön puitteissa mahdollista puuttua.

Kuten sosiaali- ja terveysministeriö toteaa selvityksessään, päivystysasetuksella haluttiin ohjata päivystyksen järjestämisen kokonaisuutta. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyötä pyrittiin tiivistämään jo terveydenhuoltolailla. Valtiolle sinänsä kuuluu vastuu terveyspolitiikan ohjauksesta ja yleisistä toimintaedellytyksistä. Lainsäädäntö on yksi ohjauksen väline, jolla voidaan säännellä kuntien ja kuntayhtymien tehtäviä. Ohjauksen on kuitenkin tapahduttava perustuslain ja muiden säännösten ja ohjeiden puitteissa. Lain tasolla on velvoitettu kunnat ja kuntayhtymät yhteistoimintaan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämisessä ja säädetty tällaisen toiminnan perusedellytyksistä. Sen sijaan terveydenhuoltolakiin ei sisälly minkäänlaista muuta säännöstä valtioneuvoston tai ministeriön mahdollisuudesta puuttua kuntien tai kuntayhtymien ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämisvastuusta päättämiseen kuin terveydenhuoltolain 43 §:n 4 momenttiin sisältyvä valtioneuvoston mahdollisuus tietyissä tilanteissa määrätä erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksen sisällöstä. Edellä perustuslakivaliokunnan käytännössä on todettu valtioneuvoston määräämisvallan olevan kuntien itsehallinnon näkökulmasta merkityksellinen seikka, josta siten lähtökohtaisesti tulisi säätää lain tasolla.

Hallintolaissa (434/2003) säädetään hyvän hallinnon perusteista ja sen 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolakia ei sovelleta viranomaisen toimintaan säädösten valmistelussa ja lainsäädäntövalan käytössä, esimerkiksi ministeriön toimintaan sen valmistellessa asetuksia. Viranomaisen on kuitenkin myös näissä tehtävissä toimittava hyvän hallinnon keskeisten periaatteiden mukaisesti. Etenkin hallinnon oikeusperiaatteet on otettava huomioon. Lisäksi soveltuvin osin on velvoittavaa merkitystä ainakin säännöksillä, jotka määrittelevät asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä, kuulemista ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamista sekä perusteluvollisuutta (Mäenpää: Hallinto-oikeus, 2013, s. 324).

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Pidän edellä esitetyn perusteella päivystysasetuksen 2 §:ssä olevaa sääntelyä siitä, että sosiaali- ja terveysministeriö voi myöntää hakemuksesta luvan perusterveydenhuollon ympärivuorokautisen erillispäivystyksen järjestämiseen, ongelmallisena perustuslain 80 §:n 1 momentin ja 121 §:n kannalta. Katson, ettei tältä osin päivystysasetusta säädettäessä ole riittävän tarkasti selvitetty ja arvioitu, voidaanko luvanvaraisuudesta säätää sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella perustuslain vaatimukset täyttävällä tavalla. Kiinnitän sosiaali- ja terveysministeriön huomiota noudattaa säädösvalmistelussa ja erityisesti ministeriön asetuksia valmisteltaessa,

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

mitä säädöstasosta ja asetuksenantovaltuuksista perustuslaissa, perustuslakivaliokunnan käytännössä sekä säädösten valmistelua koskevassa oppaassa näistä todetaan. Pyydän harkittavaksi, onko edellä esitettyjen näkökohtien perusteella kyseistä päivystysasetuksen säännöstä syytä muuttaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön tulee ilmoittaa minulle 30.6.2016 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tämän päätöksen johdosta.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Hanna-Mari Pekuri

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi