12.11.2015

ASIANTUNTIJALAUSUNTO OIKEUSKANSLERIN KERTOMUKSEEN VUODELTA 2014

Perustuslakivaliokunta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa eräiden ministeriöiden kansliapäälliköiltä. Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkönä totean lausuntonani seuraavaa:

Poliittinen ohjaus ja hyvän lainvalmistelun periaatteet

Oikeuskansleri on kiinnittänyt kertomuksessaan vakavaa huomiota hyvän lainvalmistelun periaatteiden suhteeseen poliittiseen ohjaukseen.

> Oikeuskanslerin toteamukset siitä, että poliittiset linjaukset säädösvalmistelun sisällöstä tai aikatauluista eivät aina salli hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamista, ovat myös sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmasta oikeita. Säädösvalmistelun aikataulut ovat jo pitkään olleet pääsääntöisesti varsin kireät ja useiden esitysten osalta epärealistiset.
>
> Eräs keskeinen syy kireisiin aikatauluihin ja hyvän lainvalmistelun periaatteiden sivuuttamiseen on ollut viimeisaikaisten hallitusohjelmien laatiminen yhä yksityiskohtaisemmiksi. Tämän perusteella sosiaali- ja terveysministeriöön on pyritty jossain määrin lisäämään säädösvalmisteluresursseja.
>
> Pääministeri Sipilän hallitusohjelma ja sen toimintasuunnitelma tehtiin uudenlaisella prosessilla verrattuna aiempiin hallituksiin. Se on myös aiempien hallitusten ohjelmia strategisemman tason ohjelma. Tämän hallitusohjelman toimeenpanon yhteydessä pidetty tarkoituksenmukaisena käynnistää myös sosiaali- ja terveysministeriön toiminnan suunnittelu uudenlaisella toteutuksella, jossa pyritään aiempaa selkeämmin painottamaan voimavarojen kohdistamista hallituksen kärkihankkeisiin ja reformeihin (sote-uudistus sekä kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsiminen) sekä samalla ennakoivammin priorisoimaan ministeriön toimintaa ja voimavaroja. Tässä prosessissa on tarkoitus myös priorisoida ennakoivasti tällä hallituskaudella toteutettavia säädöshankkeita ja kohdistaa niihin valmisteluresursseja myös yli osastorajojen kohdentaen voimavaroja hallituksen priorisoinnin mukaisesti niille osastoille, joilla työtaakka on suurin.
>
> Toisaalta kiireiset aikataulut ja hyvän lainvalmistelun prosessin sivuuttaminen liittyy usein budjettilakeihin, joissa budjettiaikataulut asettavat omat rajoitteensa. Tämä johtuu näiden kahden prosessin eritahtisuudesta, johon on vaikea ministeriön keinoin yleensä puuttua muutoin kuin pyrkimällä varautumaan budjettilakiruuhkaan. Budjettilakien kohdalla ongelmallista on kuitenkin se, että hallituksen tekemät budjettipäätök-

Meritullinkatu 8, Helsinki
PL 33, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.stm.fi

Puhelin 0295 16001
Telekopio 09 6980 709

e-mail: kirjaamo@stm.fi
etunimi.sukunimi@stm.fi

set eivät usein ole käyneet läpi ennakolta perusteellisempaa vaikutusarviointia ja siten säädösvalmisteluvaiheessa joudutaan usein tekemään vielä uutta vaikutusarviointia sekä käymään neuvotteluja budjettiprosessissa valituista keinoista. Tällöin aiotut keinot voivat muuttua vielä viimevaiheissa, jolloin esitystä johdutaan ehkä suurestikin muuttamaan. Ongelman ratkaisemiseksi tulisikin kehittää lainvalmistelun ohella myös budjettiprosessiin liittyvän ennakollisen vaikutusarvioinnin laatua.

Oikeuskanslerin kertomuksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että hallituksen jäsenille ja heidän poliittisille avustajilleen tulisi antaa tietoa lainvalmisteluprosessista, on helppo yhtyä. Tätä tietoa annetaan toki ministeriöiden sisällä omille ministereille ja heidän avustajilleen, mutta tarve olisi toteuttaa tällaista koulutusta ja tiedon antamista myös keskitetysti ja suunnitelmallisesti koko valtioneuvoston tasolla.

Hallitus on päättänyt perustaa valtioneuvoston kanslian yhteyteen riippumattoman ja itsenäisen lainsäädännön arviointineuvoston, jonka tehtävänä on muun muassa antaa lausuntoja hallituksen esitysluonnosten vaikutusarvioinneista. Tämän hetkisen valmistelun mukaan se keskittyisi alkuvaiheessa taloudellisten vaikutusten arviointiin. Neuvoston kautta on mahdollista parantaa osaltaan lainvalmistelun laatua erityisesti vaikutusarvioinnin osalta. Kun neuvoston työstä saadaan jatkossa kokemuksia, olisi tarpeen pohtia tehtävän laajentamista myös perusoikeuksien toteutumiseen sekä muihin vaikutuslajeihin, jotta myös ne saisivat riittävän painoarvon valmistelussa.

Oikeusministeriö on laatinut hallituksen esitysten laatimisohjeen (ns. Helo-ohje) uudistamisesta arviomuistion, josta se on pyytänyt muilta ministeriöiltä lausuntoa. Sosiaali- ja terveysministeriö on ehdottanut, että myös Helo-ohjeen jatkovalmistelussa tulisi pohtia, miten säädösvalmistelijoita ohjeistetaan hallitusten esitysten sisällön kirjoittaminen niissä tilanteissa, joissa poliittinen ohjaus estää hyvän lainvalmistelun prosessin noudattamisen.

Sote-uudistuksen valmisteluun on kiinnitetty erityistä huomiota oikeuskanslerin kertomuksessa hyvän lainvalmistelun ja poliittisen ohjauksen suhdetta koskevassa osioissa. Kyseinen valmistelu on ollut poliittisen ohjauksen ja hyvän säädösvalmistelun periaatteiden yhteensovittamisen kannalta poikkeuksellisen haasteellista. Esitys kaatui viime hallituskaudella perustuslaillisiin ongelmiin. Tältä osin haluan kuitenkin todeta, että muun muassa perustuslakiarviota tehtiin kyseisen esityksen osalta poikkeuksellisen huolellisesti ja nämä kuten muutkin malliin liittyvät riskit ja niiden ratkaisuvaihtoehdot olivat poliittisessa päätöksenteossa hyvin tiedossa. Riskeistä huolimatta esityksen antamisessa haluttiin edetä poliittisen ohjausryhmän päätöksellä.

Sosiaali- ja terveyshallintoon liittyvät huomiot

Henkilörekisterin lainmukaisuus

Oikeuskansleri on kertomuksessaan todennut päätöksensä, jossa se kiinnitti huomiota Terveyden ja Hyvinvoinnin laitoksen hoitoilmoitusrekisterin lakiperustaan ja on edellyttänyt ministeriöltä tähän toimenpiteitä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut toimikaudeksi 1.4.2015 - 31.5.2016 työryhmän valmistelemaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastiedon toissijaista käyttöä koskevan lainsäädännön uudistamista. Edellä mainitun oikeuskanslerin päätöksen sisältämät ongelmat kuuluvat tässä työssä ratkaistaviksi.

Käsittelyajat ja ratkaisujen viipyminen eräissä viranomaisissa

Oikeuskansleri tuo esiin kertomuksessaan sosiaali- ja terveyshallinnon alalta ratkaisunsa, jotka koskevat Potilasvakuutuskeskuksen, Kansaneläkelaitoksen sekä Säteilyturvakeskuksen käsittelyaikaa ja ratkaisujen viipymistä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on parhaillaan meneillään potilasvahinkolain kokonaisuudistus, jossa on tarkoitus uudistaa puutteellista ja osin vanhentunutta lainsäädäntöä. Uudistusta valmistelevan työryhmän toimikausi päättyy 31.5.2016.

Säteilyturvakeskuksesta annettu lakimuutos on annettu eduskunnalle syksyllä 2015 (HE 60/2015). Lisäksi tarkoituksena on käynnistää säteilylain kokonaisuudistus tämän hallituskauden aikana. Tässä kokonaisuudistuksessa on tarkoitus täytäntöönpanna EU:n uusi säteilysuojeludirektiivi sekä lisäksi ajantasaistaa viranomaisvalvontaa koskevat säännökset.

Kansaneläkelaitos puolestaan on parhaillaan toteuttamassa hyvin suurta organisaation kokonaisuudistusta. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on turvata palvelut myös tulevaisuuden kasvavissa palvelutarpeissa.

Kunnallinen ja muu itsehallinto

Oikeuskanslerin kertomuksessa on kuvaukset useista kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyviä kanteluratkaisuista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu on nyt jakautunut pirstaleisesti kuntakentälle siten, että toimijat ovat liian heikkoja kokonaisvastuun kantamiselle. Soteuudistuksella on tarkoitus siirtää järjestämisvastuu uusille itsehallintoalueille, joilla olisi riittävät voimavarat tehtävän hoitamiseen. Uudistusta koskevan lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2017.

Kansliapäällikkö Päivi Sillanaukee

LIITTEET

JAKELU

TIEDOKSI