OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Viite:
Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntopyyntö 5.9.2024

Asia:
Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2023, K 11/2024 vp

Lausunnossa nostetaan Oikeuskanslerin kertomuksesta sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimialaan erityisesti liittyviä teemoja. Lausunnossa selostetaan, miten laillisuusvalvonta kohdistuu sekä lakien ennakolliseen valvontaan, että niiden säätämisessä ilmenneiden puutteiden arvioimiseen jälkikäteen. Lisäksi käy ilmi, miten laillisuusvalvonnassa seurataan lakien soveltamista.

1. Lakien valmistelun ongelmakohtia: säästölait

Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan valvoa valtioneuvoston virkatointen laillisuutta. Osana tätä tehtävää oikeuskansleri valvoo lainvalmistelun laatua.

Syksyllä 2023 säädettiin sosiaaliturvan leikkauksia sisältävät niin kutsutut säästölait. Tämän tyyppisellä sääntelyllä on merkittäviä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, mikä tulee ottaa lainsäädäntöprosessissa huomioon. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lakiehdotusten valmisteluvaiheessa oikeuskansleri lausui toimeentuloturvaa, kansaneläkeindeksiä ja elinkustannusindeksiä sekä asumistukea koskevista hallituksen esityksen luonnoksista. Samaan kokonaisuuteen voidaan katsoa kuuluvan vielä tammikuussa 2024 annettu lausunto työttömyysturvalain muuttamisesta. Oikeuskanslerin antamien

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

lausuntojen keskeinen asia oli perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttyminen, mutta hän kiinnitti huomiota myös luonnosten teknisiin yksityiskohtiin lainvalmistelun laadun näkökulmasta. Lausunnoissa keskeistä oli näin perustuslain 19 §:ssä ja osaksi 18 §:ssä edellytetty tarkempi säätäminen sosiaalisesta perusoikeudesta ja tässä säätämisessä huomioon otettavista seikoista.

Perusoikeusdoktriinissamme valtiontalouden tasapainottaminen on hyväksyttävä syy leikata erilaisia tukimuotoja. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila. Toisaalta valiokunta on kuitenkin todennut, että perusoikeudet ja niihin sekä kansainvälisiin ihmisoikeuksiin liittyvät perustuslailliset toimeksiannot on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti silloin, kun kohdennetaan valtiontalouden säästöjä.

Säästölakiehdotusten lausuntovaiheessa oikeuskansleri painotti erityisesti perustuslain 19 §:n 1 momenttia, joka turvaa jokaiselle oikeuden ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kun toimeentulotukeen ehdotetaan muutoksia, on lainvalmistelussa otettava huomioon se, että turvan rahamääräinen taso määrittyy viime kädessä yksilötasolla. Lainsäädännössä on varmistettava yksilökohtaiselle harkinnalle jätettävä oikeudellinen tila. Yksilökohtaisen harkinnan mahdollisuutta voidaan pitää säätämisjärjestyskysymyksenä ja se on käsiteltävä myös hallituksen esityksissä riittävästi perustellen. Sosiaaliturvan heikennyksiä koskevien hallituksen esitysten hyväksyttävyyden kohdalla edellytyksenä korostuu riittävä vaikutusarviointi.

Yhteisvaikutusten arviointi ja lausuntoajat

Oikeuskansleri kiinnitti jo lausuntovaiheessa huomiota siihen, että säästölait muodostavat kokonaisuuden. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi. Samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti.

Oikeuskansleri painotti lausunnoissaan, että esitysluonnosten yhteydet toisiinsa tulisi saattaa valtioneuvoston ja eduskunnan käsiteltäväksi siten, että eri lakiehdotusten yhteisvaikutusten selvittämiseen sekä sääntelykokonaisuuden vaihtoehtojen arvioimiseen jäisi riittävästi aikaa. Ehdotettujen säästölakien kohdalla lyhyt valmisteluaika näkyi puutteina perusoikeusvaikutusten kokonaisarvioinnissa.

Kansaneläkeindeksin ja elinkustannusindeksin muutosta koskevan luonnoksen kohdalla oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös valmistelussa varattuun lausuntoaikaan. Hallituksen esityksen luonnoksesta annettaville lausunnolle oli annettu yhdeksän päivää aikaa, sisältäen kaksi viikonloppua. Tavanomaista lyhyempää lausuntoaikaa perusteltiin budjettilakien valmisteluaikataululla. Hyvin lyhyet lausuntoajat ovat kuitenkin varsin ongelmallisia hyvän lainvalmistelutavan ja perustuslain PL 14 §:n turvaamien osallistumisoikeuksien sekä lainsäätäjää ja hallitusvaltaa sitovan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteiden asianmukaisen toteuttamisen näkökulmasta. Siksi perusteltuja syitä poiketa lainvalmisteluohjeiden mukaisesta lausuntoajasta on tulkittava suppeasti. Sosiaaliturva on perus- ja ihmisoikeusherkkää aluetta ja siinä riittävään lausuntoaikaan tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Oikeuskanslerin esityksille tekemä ennakkotarkastus

Lausuntokierroksen jälkeen oikeuskansleri otti ennakkotarkastukseen ehdotukset liittyen asumistukeen, työttömyysturvaan sekä toimeentuloturvaan tehtäviin muutoksiin. Erityisesti hallituksen esityksissä laeiksi työttömyysturvalain sekä asumistuesta annetun lain muuttamisesta oli vielä tässä vaiheessa merkittäviä puutteita, joihin oikeuskansleri kiinnitti huomiota.

Oikeuskansleri totesi ennakkotarkastuksessa muun muassa, että ehdotettujen toimien yhteisvaikutuksia ei vieläkään ollut arvioitu tarpeeksi kattavasti. Lisäksi hän painotti, että ehdotuksia oli tarkasteltava myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus) noudattamista valvovan TSS-komitean huomautusten viitekehyksessä. Ennakkotarkastuksessa kävi ilmi, että lainvalmistelussa vallinnut kiire aiheutti yhä ongelmia lainvalmistelun laadun kannalta.

Säästölakien kohdalla lakien ennakkovalvonta jakautui siis lausuntovaiheeseen ja sitä seuranneeseen hallituksen esitysten ennakkotarkastukseen.

Säästölaeista oikeuskanslerille tehdyt kantelut

Oikeuskanslerinvirastoon tuli vireille useita säästölakeja koskevia kanteluita syksyllä 2023. Niissä arvosteltiin muun muassa esitysluonnosten poikkeuksellisen lyhyitä lausuntoaikoja sekä vaikutustenarviointeja. Siksi oikeuskansleri palasi tähän aiheeseen vielä tammikuussa 2024 antamassaan ratkaisussa. Oikeuskansleri antoi hallitukselle huomautuksen siitä, että säästölakien kohdalla PL 14 §:stä johtuvat vähimmäisvaatimukset säädösvalmistelulle eivät täyttyneet. Ratkaisussaan oikeuskansleri totesi myös, että lakien kokonaisvaikutuksia ei arvioitu riittävän kattavasti perusoikeuksien kannalta, eikä hallituksen esityksissä arvioitu tarpeeksi

ehdotettujen toimien vaikutuksia kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täyttymiseen. Valmistelussa ei näin ollen oltu noudatettu hyvää lainvalmistelutapaa.

Ehdotus vaalien aikaistamisesta

Vuonna 2023 säädettyjen säästölakien aikataulu oli poikkeuksellisen tiukka siksi, että oli vaalivuosi. On ymmärrettävää, että lainvalmistelussa tuli syksyllä kiire, kun hallitusneuvottelut olivat jatkuneet pitkälle kesään.

Eduskuntavaalit pidetään nykyään aina huhtikuussa, mikä johtaa vaalivuoden lainsäädäntöhankkeiden kohdalla väistämättä hankaliin tilanteisiin. Siksi oikeuskansleri ehdotti, että oikeusministeriö ryhtyy toimenpiteisiin vaalilainsäädännön tarkistamiseksi sekä lainvalmistelun kuulemisohjeiden kehittämiseksi, jotta lainvalmistelulle jäisi riittävästi aikaa myös vaalivuosina.

2. Koronapandemiaa koskevia ratkaisuja

Apulaisoikeuskansleri antoi vuonna 2023 useita koronapandemiaa koskevia ratkaisuja, jotka koskevat sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimialaa.

Apulaisoikeuskansleri tutki omasta aloitteestaan, kykenivätkö kunnat huolehtimaan koronapandemiatilanteessa lastensuojelun asiakkaista ja tunnistamaan uudet lastensuojelun tarpeessa olevat lapset ja perheet. Selvityksissä kävi ilmi, että pandemian aikana lasten ja nuorten oireilu oli kasvanut. Palvelujen tarpeen havaitseminen oli saattanut viivästyä tai jäädä kokonaan havaitsematta. Apulaisoikeuskansleri huomautti, että lastensuojelun vakavat ongelmat ovat olleet olemassa jo ennen pandemiaa, mutta pandemian tuomat uudet ongelmat ovat kärjistäneet tilanteita. Hän edellytti, että hyvinvointialueet ratkaisevat lastensuojelun ja muiden sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteistyön sekä lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden saatavuuden ongelmia.

Apulaisoikeuskansleri otti myös koronapandemian alettua seurattavakseen lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatristen palvelujen toteutumisen pandemian aikana. Epidemialla ja sen aiheuttamilla rajoituksilla oli moninaisia vaikutuksia palvelujen järjestämiseen, tuottamiseen ja toteuttamiseen. Pandemia loi hoitovelkaa sekä uudenlaista epäyhdenvertaisuutta. Se toi myös aiemmat, järjestelmää koskevat ongelmat selkeämmin ja uudella tavalla näkyviksi. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut asiasta selvityksen, jonka apulaisoikeuskansleri on ottanut huomioon suunnitellessaan oma-aloitteista laillisuusvalvontaa.

Apulaisoikeuskansleri tutki myös omana aloitteenaan kotihoidon toteuttamisen ja laadun pandemian oloissa. Selvitysten mukaan kunnat olivat pystyneet vastaamaan pandemian

vaatimuksiin ja järjestämään kotihoidon palvelut verraten hyvin pandemian alkuvaiheessa. Tämä ei kuitenkaan poista taustalla olevaa ongelmaa: koulutettua henkilöstöä kotihoidossa ja ylipäätään sosiaali- ja terveydenhuollossa on liian vähän.

Näihin omiin aloitteisiin liittyvät asiat (lastensuojelu, lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatriset palvelut, kotihoito) ovat olleet ja tulevat edelleen olemaan teemana oma-aloitteisessa laillisuusvalvonnassa apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäynneillä.

Sote-henkilöstön koronarokotuksia koskevaan kanteluun antamassaan ratkaisussa oikeuskansleri korosti, että sosiaali- ja terveysministeriön tuli säännöllisesti arvioida kaikkien koronavirusepidemian johdosta tehtyjen väliaikaisten lakimuutosten ja niiden sisältämien perusoikeusrajoitusten välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta ja ajantasaisuutta, sekä kuhunkin perusoikeuteen liittyvien rajoitusedellytysten täyttymistä säännösten koko voimassaoloajan.

Kanteluratkaisussa koronavirustaudin luokittelusta yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi oikeuskansleri piti tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriö seuraa säännöllisesti yleisvaarallisille tartuntataudeille laissa säädettyjen vaatimusten täyttymistä. Arvioinnin tulee perustua mahdollisimman ajantasaisiin, riittävän monipuolisiin ja luotettaviin sekä avoimesti dokumentoituihin lääketieteelliseen ja epidemiologiseen tietoon perustuviin lähteisiin. Ministeriön tulee ryhtyä viipymättä toimenpiteisiin tartuntataudeista annetun asetuksen muuttamiseksi tilanteessa, jossa voimassa olevalle luokittelulle ei enää ole hyväksyttäviä epidemiologisia syitä ja valtiosääntöoikeudellisia perusteita.

3. Laillisuusvalvonnassa annettujen päätösten seuranta

Kanteluun tai omaan aloitteeseen annetussa päätöksessä laillisuusvalvoja voi identifioida rakenteellisen ongelman, joka laajamittaisesti tai rajatustikin estää oikeuksien toteutumisen. Päätöksessä kiinnitetään viranomaisen huomiota tähän ja usein pyydetään ilmoittamaan asetetussa määräajassa, mihin toimiin viranomainen on ryhtynyt. Viranomaiset selvittävät laillisuusvalvojalle toimenpiteitään, joilla ne pyrkivät vaikuttamaan hallinnonalallaan ilmenevään epäkohtaan tai ongelmaan.

Päätösten seurannalla laillisuusvalvoja pyrkii varmistamaan, että lain tai hyvän hallintotavan vastaiseksi todettu menettely tai käytäntö päättyy ja että rakenteelliseen ongelmaan puuttumiseksi löydetään keinot. Ei siis riitä, että laillisuusvalvoja vain nostaa ongelman esiin, vaan se myös pyrkii seurannallaan vaikuttamaan sen ratkaisemiseen. Joissakin tapauksissa asia ratkeaa ripeästi, mutta joissakin tapauksissa seurantaa jatketaan pitkäänkin ja se voi edellyttää useita laillisuusvalvojan pyytämiä selvityksiä tai muita toimia.

Seuraamalla ja edellyttämällä, että päätöksissä identifioituihin lainvastaisuuksiin puututaan, turvataan paitsi perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutumista, vahvistetaan myös laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta. Toisinaan seurannasta huolimatta lainvastainen tila ei poistu, eikä ainakaan ripeästi. Olennaista on kuitenkin silloinkin pitkäjänteisesti muistuttaa viranomaista siitä, että lainvastaisuus on poistettava ja se on siitä vastuussa.

Seuranta täydentää laillisuusvalvonnan ajallista ulottuvuutta siten, että se kohdistuu lakien säätämisen jälkeiseen aikaan ja koskee esimerkiksi lain soveltamisessa esiin tulleita epäkohtia.

Esimerkkejä kanteluihin annettujen päätösten seurannasta

Kelan menettelyä perustoimeentulotukiasiassa, elatusavun määrittämistä ja Kela-takseja koskevat päätökset annettiin näihin kysymyksiin liittyviin kanteluihin, mutta ne koskivat myös laajempia rakenteellisia ongelmia.

Perustoimeentulotukea koskevassa kantelussa oli kysymys perustoimeentulotuen hakijan velvoittamisesta ilmoittautua työnhakijaksi TE-toimistoon huolimatta siitä, että hänet oli lääkärintodistuksella todettu työkyvyttömäksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään huomiota lainsäädännön ristiriitaisuuteen ja tulkinnanvaraisuuteen ja pyysi sosiaali- ja terveysministeriöltä selvitystä asiassa. Ministeriön selvityksen mukaan apulaisoikeuskanslerin päätöksessä esitetyt lainsäädännön muutostarpeet oli tunnistettu, ja ministeriö viittasi suunniteltuun toimeentulotuen kokonaisuudistukseen, jonka yhteydessä voitaisiin tarkastella myös apulaisoikeuskanslerin päätöksessä mainittuja seikkoja.

Elatusavun määrittämistä koskevaan kanteluun antamassaan päätöksessä apulaisoikeuskansleri pyysi oikeusministeriötä arvioimaan, tulisiko lapsen elatusavun suuruuden arvioimista koskeva ohje uudistaa muun muassa vuoroasumisen yleistymisen myötä. Oikeusministeriö ilmoitti selvityksessään, että vuoroasumistilanteita varten oli laadittu uusi ohje Lapsen elatusapu vuoroasumistilanteessa. Oikeusministeriön mukaan elatusapuun liittyvän ohjeistuksen laajempi arviointi on tarkoitus tehdä myöhemmin, ensisijaisesti elatuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä.

Myös Kela-takseja koskevaan kanteluun annetussa päätöksessä oli kysymys laajasta rakenteellisesta ongelmasta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kela-taksien toiminnassa on esiintynyt yleisesti arvioituna perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä epäkohtia. Apulaisoikeuskansleri pyysi Kelaa antamaan selvityksen toimenpiteistään Kela-taksien palveluhankintasopimuksen toimeenpanon valvomiseksi ja Kela-taksipalveluun liittyvien epäkohtien korjaamiseksi. Kelan antamasta selvityksestä ilmeni, että palveluhankintasopimuksiin liittyvää sanktiointia oli tehostettu. Kela oli tehnyt auditoinnit niille palveluntuottajille, joiden toimiin on liittynyt epäkohtia ja se on ilmoittanut järjestävänsä

palveluntuottajien kanssa vielä erilliset tapaamiset epäkohtien läpikäymiseksi. Kela oli myös esittänyt palvelun kehittämistoimia, joiden voidaan arvioida parantavan asiakkaiden palautteenantomahdollisuutta ja vähentävän tarpeettomia puhelinsoittoja tilausvälityskeskukseen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kelan selvitystä voitiin pitää riittävänä.

4. Lopuksi

Laillisuusvalvonta kohdistuu lainvalmisteluun ennen kuin lait on säädetty. Sen jälkeen laillisuutta valvotaan kanteluiden ja omien aloitteiden kautta. Tämä lisää laillisuusvalvojan mahdollisuuksia tarkastella lainvalmistelun laatua vielä lakien säätämisen jälkeen. Lisäksi kanteluiden ja omien aloitteiden yhteydessä valvotaan, miten viranomaiset soveltavat lakeja. Asia ei aina pääty kantelun tai aloitteen ratkaisemiseen, vaan usein laillisuusvalvoja seuraa ratkaisun vaikutuksia aktiivisesti ja ryhtyy toimenpiteisiin, jos laillisuusvalvonnassa havaittuja ongelmia ei ratkaista. Laillisuusvalvontakäynneillä kiinnitetään myös huomiota seikkoihin, jotka ovat tulleet esille lakien valmistelussa ja soveltamisessa.

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo