

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2008 vp

Hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräksi
siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä helmikuuta 2008 lähettänyt hallituksen esityksen valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 3/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi puolustusvaliokuntaan. Puolustusvaliokunta on varannut erikoisvaliokunnille mahdollisuuden lausunnon antamiseen esityksestä niiden toimialaa koskevista poikkeusolojen toimivaltuuksista. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on päättänyt antaa lausunnon puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- apulaisosastopäällikkö, hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen, vakuutusmarkkinayksikön johtaja Antero Kiviniemi, lääkintöneuvos Jouko Söder ja ylitarkastaja Anne Hujala, sosiaali- ja terveysministeriö
- riskienhallintapäällikkö Hannu Konttinen, Eläketurvakeskus

- läänin sosiaali- ja terveysneuvos Esa Ellala, Etelä-Suomen lääninhallitus
- suunnittelupäällikkö Antti Hakala, Kansaneläkelaitos
- ylijohtaja Juhani Eskola, Kansanterveyslaitos
- apulaisjohtaja Hannu Peltari, Huoltovarmuuskeskus
- projektipäällikkö Sirkka Rousu, Suomen Kuntaliitto
- yksikön päällikkö Eija Pelkonen, Lääkelaitos
- operatiivisen tulosityksikön johtaja, professori Reijo Haapiainen, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
- lakimies Outi Pennanen, Finanssialan Keskusliitto
- toimitusjohtaja Suvi-Anne Siimes, Lääketeollisuus ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Suomen Lääkäriliitto ry
- Tehy ry
- Terveystieteiden tutkimuskeskus TEPA ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valmiuslain säännöksistä sosiaali- ja terveys-

valiokunnan toimialaan kuuluvat erityisesti sosiaaliturvaa koskeva 8 luku ja sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamista sääntelevä 11 luku. Valiokunta on käsitellyt asiaa oman toimialansa

osalta. Sosiaaliturvaa koskeissa säännöksissä säädetään lakisääteisen vakuutuksen ja etuuk-sien sekä sosiaaliavustusten muutoksista poik-keusoloissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon toi-mintayksiköiden toiminnasta, muusta sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaamisesta ja kuntien mahdollisuudesta luopua tiettyjen sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä säädetään 11 luvussa. Hallituksen esitykseen sisältyy erillisen lakiehdotus poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnasta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää valmiuslain uudistamista ja viranomaisten toimivalta-säännösten ajankäytämistä toimialansa osalta tarpeellisenä ja katsoo lakiehdotusten antavan edellytykset väestön terveyden ja toiminta-kyvyn kannalta keskeisten sosiaali- ja terveystalveluiden sekä väestön perustoimeentulon turvaamiseen poikkeusoloissa. Valiokunta toteaa, että meneillään olevissa paikallis- ja aluehallin-toa koskeissa uudistuksissa on otettava hu-mioon hallinnon eri tasojen vastuiden selkeä määrittely myös poikkeusolojen varalta.

Valmiuslain soveltamisalaa rajaava poikkeus-olomääritelmä käsittää ehdotuksen mukaan edelleen vain erityisen vakavat kriisit, jotka kos-kettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toi-mivuuteen. Poikkeusolojen toimivaltuuksien käytön keskeiset periaatteet on ilmaistu lakieh-dotuksen 4 §:ssä, jonka mukaan niiden käyttö on mahdollista vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuk-sin. Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeus-oloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuk-sia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lain tarkoituksen saavuttamiseksi.

Poikkeusolojen määritelmä

Ehdotetun valmiuslain 3 §:n 4 kohdan mukaan poikkeusoloiksi luettaisiin myös erityisen vaka-va suuronnettomuus, tällaisen onnettomuuden välitön jälkitila sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laa-jalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Verrattu-na nykyiseen poikkeusolomääritelmään merkit-tävin muutos on pandemian lisääminen määritel-

mään. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitetaan myös maailmanlaajui-sesti levinnyttä tautia ilman, että se on vielä tullut Suomeen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää näiden tartuntatautiin lisäämistä poikkeus-olomääritelmään tarpeellisenä niiden tilantei-den varalta, joissa erityislainsäädännössä sääde-tyt viranomaisvaltuudet eivät riitä turvaamaan väestön terveyttä ja hyvinvointia.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että pandemia voi myös alkaa Suomesta, jolloin toimenpiteisiin on ryhdyttävä ennen kuin tauti on hyvin laajalle levinnyt. Suomesta alkaviin tauteihin voidaan kuitenkin soveltaa tartuntatau-tilain säännöksiä, joita on uudistettu vuonna 2006 voimaan tulleella lailla (989/2006) nimen-omaan pandemiauhkaan varautumisen vuoksi. Lainmuutoksen tavoitteena oli, että tartuntatau-tien ehkäisyssä voidaan toimia mahdollisimman tehokkaasti normaalin lainsäädännön puitteissa. Tartuntatautilain perusteella voidaan antaa mää-räyksiä esimerkiksi koulujen ja päiväkotien sul-kemisesta ja tartuntataudille altistuneiden henki-löiden karanteeniin määrittämisestä tai eristämi-sestä. Valiokunta katsoo, että valmiuslain sovel-tamisala on asianmukaista pitää ehdotetuin ta-voin rajoitettuna ja arvioida jatkossa tavallisen lainsäädännön riittävyyttä tartuntatautiin leviä-misen estämisessä.

Varautumisvelvollisuus

Valmiuslain 11 §:ssä säädetään julkisen hallin-non varautumisvelvollisuudesta. Säännösehdo-tuksen mukaan muun muassa kuntien, kun-tayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Kunta- ja palvelurakennemuutos ja uudet talvelujen tuotantotavat voivat monimutkaistaa yksittäis-ten kuntien varautumissuunnittelua ja varautu-misen vastuita. Näihin tulee kiinnittää erityistä huomiota kuntien keskinäisen yhteistyön järjes-telyissä. Kunnat hankkivat järjestämisvastuul-laan olevia talveluita tai osia niistä yhä enem-män yksityisiltä palveluntuottajilta, joilla ei kui-tenkaan ole valmiuslain nojalla varautumisvel-vollisuutta. Valmiuslain mukainen varautumis-

velvollisuus koskee kuntien tehtäviä riippumatta siitä, hoidetaanko niitä esimerkiksi ostopalveluina. Valiokunta korostaa, että varautumiseen tulee kiinnittää huomiota tehtäessä sopimuksia palveluntuottajien kanssa.

Yksityisten varautumisesta on säännöksiä muun muassa sähköistä viestintää ja rahoitusmarkkinoita koskevassa lainsäädännössä. Valiokunta pitää tarpeellisena jatkossa selvittää, onko myös sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivien yksityisten palveluntuottajien varautumisesta tarpeen säätää alan erityislainsäädännössä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö on yhteistyössä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kanssa laatinut toimintamallin terveydenhuollon valtakunnallisen valmiuden ylläpitämiseksi kotimaan ja ulkomaan suuronnettomuustilanteiden varalle. Järjestelmä perustuu Kaakkois-Aasian luonnonkatastrofin hoidosta saatuihin kokemuksiin. Valtio on korvannut sairaanhoitopiirille valmiuden ylläpidosta aiheutuneet kustannukset. Valiokunta toteaa, että vireillä olevan terveydenhuoltolain valmistelun yhteydessä on aiheellista selvittää tarve säätää sairaanhoitopiirin tehtävistä tällaisten suuronnettomuustilanteiden valtakunnallisena toimijana ja siitä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta asianomaiselle vastuulliselle toimijalle.

Sosiaaliturvaan liittyvät muutokset

Sosiaalivakuutusetuuksien, kuten eläkkeiden ja sosiaalihuoltoon kuuluvien avustusten, maksaminen voitaisiin poikkeusoloissa keskeyttää tai lykätä ja 8 luvussa säännellyissä tilanteissa alenuttaa etuuksien tasoa. Eläkkeiden ja eräiden muiden etuuksien tason alennukseksi ehdotetaan enintään 50 prosenttia. Eläkkeitä on kuitenkin maksettava aina vähintään täysimääräisen kansaneläkkeen tasoa vastaava määrä. Toimeentulotukea maksetaan ehdotetun 56 §:n 3 momentin mukaan siten, että henkilölle tai perheelle tulee käyttöön muiden tulojen kanssa yhteenlaskettuna vähintään toimeentulotuen perusosaa vastaava määrä sekä välttämättömät asuin- ja terveydenhuoltomenot kattava määrä. Valiokunta pitää asianmukaisena, että sosiaaliturvaan poik-

keusoloissa kohdistettavien muutosten rajat ehdotetaan lakiehdotuksessa säädettäväksi voimassa olevaa valmiuslakia täsmällisemmin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen

Väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköt (mukaan lukien yksityiset) voidaan 85 §:n nojalla velvoittaa muun muassa laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa ja luovuttamaan toimintayksikön tai osan siitä valtion viranomaisten käyttöön. Vanhusten- ja vammaishuollon palveluissa pyritään normaalioloissa kotona asumisen turvaamiseen, mutta poikkeusoloissa asiakkaiden palvelutarve voidaan joutua täyttämään sijoittamalla heitä tilapäisiin palveluyksiköihin. Velvoitteita ei säännöksen mukaan voi asettaa lain 33 §:n 3 kohdassa tarkoitetun taloudellisen kriisin perusteella.

Ehdotetun 87 §:n perusteella kunnille voidaan myöntää valtioneuvoston asetuksella oikeus luopua poikkeusoloissa esimerkiksi kiireettömän hoidon määräaikaisten noudattamisesta sekä tietyistä päivähoidon ja vanhustenhuollon tehtävistä. Säännöksen mukaan luopumismahdollisuus voidaan antaa vain 3 §:n 1 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, ei siten 3 §:n 2 kohdassa tarkoitetuissa uhkatilanteissa eikä 3 kohdassa tarkoitetun taloudellisen kriisin perusteella. Kunnille asetuksella annettavaa harkinnanvaraista mahdollisuutta luopua näistä tehtävistä voidaan pitää perusteltuna, koska sosiaali- ja terveydenhuollon voimavarat voivat poikkeusoloissa olla riittämättömät kaikkien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Ehdotetussa 86 §:ssä säädetään lähinnä lääkehuollon tehtävien hoitamista koskevista sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltuuksista. Lääkkeiden velvoitevarastoinnilla on tärkeä merkitys poikkeustilanteista selviytymisen kannalta. Lääkkeiden velvoitevarastointilain uudistaminen on parhaillaan vireillä sosiaali- ja terveysministeriössä. Valiokunta toteaa, että uudistaminen on tarpeen muun muassa varastointivelvoitteiden saattamiseksi paremmin vastaamaan nykyistä lääkevalikoimaa ja hoitokäytäntöjä.

Koska valtaosa apteekkeista toimii lääkelaitoksen antaman luvan perusteella, valiokunta ehdottaa selvytyden vuoksi, että 86 §:ssä mainittu apteekkioikeuden haltija muutetaan nykyisen lääkelainsäädännön mukaisesti muotoon "apteekkiliikkeen harjoittamiseen oikeutettu".

Työvelvollisuus

Lain 94 §:n 1 momentissa säädetyn kaikkiin Suomessa asuviin kohdistuvan työvelvollisuuden lisäksi terveydenhuollon ammattihenkilöt, alan koulutusta saaneet ja muuten tämän alan tehtäviin sopivat henkilöt ovat 94 §:n 2 momentin mukaan velvollisia tekemään lain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä terveydenhuollossa. Tämä erityinen terveydenhuollon työvelvollisuus koskee vain valmiuslain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettuja suuronnettomuus- ja pan-

demiatilanteita. Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 24 a §:n nojalla terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin merkitään tarvittaessa tiedot terveydenhuollon ammattihenkilön työpaikasta sekä ammattihenkilön varaamisesta valmiuslain mukaista poikkeusoloihin varautumista varten. Valiokunta toteaa, että myös työvelvollisuuden toteuttamisessa tulee noudattaa valmiuslakiehdotuksen 4 §:n suhteellisuus- ja välttämättömyysperiaatteita.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta esittää,

että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 27 päivänä maaliskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Juha Rehula /kesk
vpj. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
jäs. Risto Autio /kesk
Maria Guzenina-Richardson /sd
Hannakaisa Heikkinen /kesk
Arja Karhuvaara /kok
Jukka Mäkelä /kok

Håkan Nordman /r
Paula Sihto /kesk
Anni Sinnemäki /vihr
Satu Taiveaho /sd
Lenita Toivakka /kok
Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Harri Sintonen.