

28.6.2004

983/4/02

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen

LÄÄKÄRIOPISELIJAN TOIMIMISTA LÄÄKÄRIN TEHTÄVISSÄ KOSKEVAN ASETUKSEN VALMISTELU

1
KANTELU

Kantelija arvosteli 8.4.2002 päivätyssä kirjeessään terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen muuttamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (204/2002) valmistelua, sen voimaantulosta tiedottamista ja sen voimaantuloa ilman siirtymäaikaa.

- - -

3
RATKAISU

3.1
Asetuksen valmistelu

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen 3 §, sellaisena kuin se oli muutettuna 28.7.1999/824, kuului seuraavasti:

"Opiskelijan toimiminen laillistetun ammattihenkilön tehtävissä. Lääketieteen opiskelija, joka on suorittanut lääketieteellisistä tutkinnoista annetussa asetuksessa (762/1975) tarkoitetut, vähintään neljään ensimmäiseen opintovuoteen kuuluvat opinnot ja jolla suoritettujen opintojen perusteella on riittävät edellytykset asianomaisen tehtävän hoitamiseen, voi tilapäisesti toimia lääkärin tehtävässä lääkärin ammattia itsenäisesti harjoittamaan oikeutetun laillistetun ammattihenkilön johdon ja valvonnan alaisena potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 2 §:n 4 kohdassa tarkoitetussa terveydenhuollon toimintayksikössä tai sosiaalihuoltolain (710/1982) 24 §:ssä tarkoitetussa sosiaalihuollon toimintayksikössä. (28.7.1999/824)."

Säännöstä muutettiin sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä valtioneuvoston 13.3.2002 antamalla asetuksella (204/2002) siten, että mm. lääkäriksi opiskelevilla ei ole oikeutta toimia laillistetun ammattihenkilön tehtävässä enää sen jälkeen, kun opiskelun aloittamisesta on kulunut yli kymmenen vuotta. Asetus tuli voimaan 1.4.2002 lukien. Muutos oli osa laajempaa kokonaisuutta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa kantelun johdosta antamassaan lausunnossa, että Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen aloitteesta tehtyä ehdotusta asetuksen muuttamiseksi käsiteltiin 11.3.2002 terveydenhuollon

ammattihenkilöiden neuvottelukunnassa. Neuvottelukunnalla ei ollut huomauttamista asetuksen sisällöstä. Neuvottelukunnassa ei keskusteltu asetuksen voimaantuloajankohdasta. Ehdotuksesta ei pyydetty muita lausuntoja. Ministeriön lausunnon mukaan Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen edustaja oli informoinut asetusehdotuksesta neuvottelukunnan lääkäri- ja hammaslääkärijaostossa, jossa on Suomen Kuntaliiton ja Suomen Lääkäriliiton edustus, sekä yliopistojen lääketieteellisten tiedekuntien dekaanikouksessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön antaman lausunnon mukaan Terveydenhuollon oikeusturvakeskus huolehti asetuksesta tiedottamisesta kentälle lääninlääkäreiden kautta. Oikeusturvakeskus ilmoitti asetuksesta kirjeellään 19.3.2002 lääninlääkäreille ja kiinnitti heidän huomiotaan asetuksen 3 §:ään. Kirje lähetettiin tiedoksi Suomen Kuntaliitolle ja kunnalliselle työmarkkinalaitokselle.

Ministeriössä laadittiin asetusmuutoksesta tiedote.

3.2

Uusi asetuksen muutos

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan asetuksen voimaantulon jälkeen käyneen pian ilmi, että säännöstä opiskelijan mahdollisuudesta toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä oli sovellettu säännöksen tarkoitus huomioon ottaen varsin väljästi. Koska asetuksen pikainen voimaantulo saattoi aiheuttaa kohtuuttomia ongelmia erityisesti niille opiskelijoille, jotka olivat työnantajan vastuulla toimineet pitkäaikaisina sijaisina lääkärin tehtävissä, valtioneuvosto muutti asetusta 18.4.2002 kohtuusyistä 22.4.2002 voimaantulleella asetuksella (293/2002). Asetusta muutettiin siten, että opiskelija, jonka opintojen aloittamisesta on kulunut yli kymmenen vuotta, voi erityisestä syystä toimia asianomaisessa laillistetun ammattihenkilön tehtävässä 31.8.2003 saakka. Ministeriössä laadittiin asetusmuutoksesta tavallisen tiedotteen lisäksi kuntatiedote.

3.3

Kannanotto

Perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Avoimuus ja kuuleminen ovat säädösvalmistelussa olennaisesti oikeusvaltioon ja demokratiaan liittyviä periaatteita. Ihmisillä on oikeus tietää heidän toimintaansa vaikuttavien säädösten valmistelusta. Heille on myös riittävän aikaisessa vaiheessa varattava tilaisuus ilmaista käsityksensä tällaisista ehdotuksista ja arvionsa ehdotuksen todennäköisistä vaikutuksista omaan toimintaansa.

Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämissuunnitelmissa (1996 ja 2000) todetaan, että säädösvalmistelussa on huolehdittava riittävästä ja asianmukaisesta

laajasta kuulemisesta. Niille tahoille, joihin ehdotettava säädös vaikuttaa tai joiden alaa se koskee, on varattava tilaisuus tuoda esille näkemyksensä ehdotuksesta. Lausunnot on pyydettävä kattavasti tarpeellisilta intressi- ja asiantuntijatahoilta.

Hyvään säädösvalmistelutapaan kuuluu, että ehdotettavan säädöksen vaikutukset selvitetään ja arvioidaan ja että vaikutusarviot dokumentoidaan asianmukaisesti. Dokumentoinnin tehtävänä on osoittaa, että säädösehdotuksen vaikutuksia koskevat arviot tai selvitykset on tehty ja että säädösehdotus pohjautuu riittävän monipuoliseen tietoon. Nämä periaatteet on lausuttu valtioneuvoston 11.6.1998 tekemässä periaatepäätöksessä säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointia koskevista ohjeista.

Nyt kyseessä olevaa asetusehdotusta käsiteltiin terveydenhuollon ammattihenkilöiden neuvottelukunnassa 11.3.2002 eikä ehdotuksesta pyydetty muita lausuntoja. Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 41 §:ssä tarkoitetun valtioneuvoston asettaman neuvottelukunnan tehtävänä on antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuksesta, ammattitoiminnasta ja viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen (564/1994) 18 §:n mukaan neuvottelukunnan jäsenet edustavat terveydenhuolto- ja opetusviranomaisia, lääketieteellisiä ja hammaslääketieteellisiä tiedekuntia sekä terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuksesta vastaavia muita korkeakouluja ja oppilaitoksia. Neuvottelukunnan lääkäri- ja hammaslääkärijaostossa on Suomen Kuntaliiton ja Suomen Lääkäriliiton edustus. Asetusehdotuksen kohderyhmät olivat siten edustettuina neuvottelukunnassa.

Asetusehdotusta koskevasta valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistasta tai saadusta selvityksestä ei käy ilmi, että säädösehdotuksen valmisteluvaiheessa olisi selvitetty vallitsevaa tilaa (nykytilaa) tai asetusehdotuksen vaikutuksia kohderyhmiin. Asetusmuutoksen antamisen jälkeen ministeriön tietoon tuli, että yli kymmenen vuotta opiskelleiden toimiminen lääkärin tehtävissä osoittautui odotettua laajemmaksi ja että opiskelijoiden mahdollisuutta toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä sovellettiin ylipäätään varsin väljästi ottaen huomioon säännöksen tarkoitus. Nykytilan arviointi jäi siis tekemättä ja asetusehdotuksen vaikutukset jäivät selvittämättä.

Asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen muuttamisesta (204/2002) tuli voimaan ilman siirtymäaikaa. Asetuksen nopean voimaantulon vuoksi tiedottamiselle jäi vain vähän aikaa. Siirtymäaika olisi asian laadun vuoksi ollut perusteltu.

Asiakirjoista saadun selvityksen perusteella nyt kysymyksessä olevan asetusehdotuksen valmistelu ei käsitykseni mukaan täyttänyt kaikilta osin hyvän säädösvalmistelutavan mukaisia vaatimuksia.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessani olen ottanut huomioon sen, että kun ministeriön tietoon saatettiin asian todellinen tila, se ryhtyi välittömästi

toimenpiteisiin siirtymäsäännöksen saamiseksi asetukseen. Uusi valtioneuvoston asetus (293/2002) annettiin 18.4.2002 ja se tuli voimaan 22.4.2002. Asetusta on vielä tämän jälkeenkin muutettu 21.8.2003 annetulla asetuksella (758/2003) niin, että siirtymäaika jatkuu vielä 31.8.2005 saakka. Tätä asetusta koskevassa valtioneuvoston yleisistunnon esityslistassa on todettu, että jatkoaika parantaa opiskelijoiden mahdollisuuksia saattaa opintonsa loppuun siten, että heidän tilapäinen toimiminen laillistetun ammattihenkilön tehtävissä ei esty.

4

TOIMENPITEET

Edellä esitetty huomioon ottaen asia ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että saatan jäljennöksen tästä päätöksestäni sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tietoon vastaisen varalle.

Kirjoituksen liitteet palautetaan ohessa.