

4.7.2024

EOAK/4730/2023

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Anne Ilkka

PALVELUSETELIN SAAMINEN JA TIETOPYYNTÖÖN VASTAAMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Helsingin kaupungin hammashoidon menettelyä, jonka mukaan Helsingin kaupunki ei myönnä palveluseleitä suun terveydenhuollon palveluihin henkilöille, joilla on turvakielto. Syyksi mainittiin turvakiellon alaisten tietojen suojaaminen. Vastauksessa viitattiin Helsingin kaupungin ohjeistukseen. Helsingin kaupungin käytäntönä on, että henkilöt, joilla on turvakielto, hoidetaan kaupungin omissa hammashoitoloissa. Kantelijan käsityksen mukaan jonotusaika Helsingin kaupungin hammashoitolaan kiireettömässä asiassa muodostuu pidemmäksi, kuin tilanteessa, jossa olisi saanut palvelusetelin yksityiselle palveluntuottajalle.

Kantelijan mielestä Helsingin kaupungin käytäntö on syrjivä ja asettaa henkilöt, joilla on turvakielto huonompaan asemaan hoidon toteutumisen suhteen kuin muut kaupunkilaiset.

Kantelija oli lähettänyt Maisa-palvelukanavan kautta pyynnön saada Helsingin kaupungin asiaa koskeva ohjeistus. Hänet ohjattiin tekemään tietopyyntö Helsingin kaupungin palautekanavan kautta. Hän sai palautekanavalta nimettömän vastauksen, joka sisälsi yleistä ohjausta asiasta, mutta ei varsinaisesti vastausta tietopyyntöön eikä myöskään ohjausta siitä voiko asiasta valittaa ja minne valitus tulisi osoittaa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan selvitys ja lausunto:

- Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan toimialajohtajan ja terveys- ja päihdepalvelujen johtajan lausunto 3.10.2023
- Johtajahammaslääkärin selvitys 18.9.2023

3 RATKAISU

3.1 Helsingin kaupungin selvitys ja lausunto

Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala totesi selvityksessään ja lausunnossaan pääpiirteittäin seuraavaa.

Palvelusetelin myöntämiskäytännöt

Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala toteaa lausunnossaan, että henkilöllä ei ole subjektiivista oikeutta saada palveluseteliä, eikä myöskään velvollisuutta ottaa vastaan palveluseteliä. Palveluseteli on aiheellinen silloin kun omalla vastaanotolla ei ole antaa oireen/vaivan hoitoon kiireetöntä aikaa ja henkilö täyttää palvelusetelin oirearvion kriteeristön. Palveluseteliä ei myönnetä asiakkaalle, jonka arvioidaan hyötyvän enemmän hoidosta oman toiminnan vastaanotolla. Tällainen tilanne on esimerkiksi laajan hoidon tai jatkuvan ylläpito-hoidon tarve tai henkilön kyvyttömyys ymmärtää tai käyttää palvelusetelijärjestelmää. Suun terveydenhuollossa palveluseteleiden määrän ja myöntämisen perusteiden arviointi on osa päivittäistä johtamistyötä. Arviointiin vaikuttaa esimerkiksi taloudelliset syyt, mahdollisuus tarjota hoitoa suun terveydenhuollon omilla vastaanotoilla ja palveluntuottajiin liittyvät syyt.

Palveluseteliä ei toistaiseksi voi myöntää asiakkaalle, jolla on voimassa turvakielto. Palvelusetelin myöntämisen estää tietoturvaan liittyvät syyt, koska turvakieltoasiakkaan tietojen turvallista käsittelyä ei ole mahdollista taata nykyisessä palvelusetelijärjestelmässä. Tietoturvaan liittyvää ongelmaa ja palvelujärjestelmän toiminnallisuuden haasteita ei voida ratkaista yksin suun terveydenhuollossa. Ongelmaa on ryhdytty selvittämään yhteistyössä muun muassa Kanta-palveluiden kanssa. Ponnisteluista huolimatta ongelmaan ei ole vielä löydetty ratkaisua.

Henkilö, joka ei halua palveluseteliä tai jonka hoidon tarpeeseen tai muuhun tilanteeseen palveluseteli ei sovellu, saa tarvitsemansa hoidon Helsingin kaupungin suun terveydenhuollon omilla vastaanotoilla. Kiireettömän hoidon jonotusaika omille vastaanotoille on pidempi kuin palveluseteleitä vastaanottaville yksityisille vastaanotoille.

Helsingin kaupunki toteaa, että palvelua tarvitsevia henkilöitä kohdellaan hoitoon pääsyssä yhdenvertaisesti, mutta turvakieltoasiakkaiden kohdalla valinnanvapaus ja yhdenvertaisuus ei täysin toteudu. Syynä on tietojärjestelmässä oleva ongelma, joka on selvitettävänä.

Tietopyynnön käsittely

Helsingin kaupunki esitti pahoittelunsa, koska kantelijan tietopyyntöön ei oltu vastattu julkisuuslain edellyttämällä tavalla. Kantelija ei ollut saanut palautekanavalla esittämänsä tietopyyntöön muutoksenhakukelpoista päätöstä.

3.2 Keskeiset oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 1 §:n 3 momentin mukaan tässä laissa hyvinvointialueesta säädettyä sovelletaan Uudenmaan maakunnan hyvinvointialueisiin (Uudenmaan hyvinvointialueet) ja Helsingin kaupunkiin siltä osin kuin ne järjestävät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain (615/2021) mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 4 §:n mukaan hyvinvointialueen on suunniteltava ja toteutettava sosiaali- ja terveydenhuolto sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisena kuin asiakkaiden tarve edellyttää. Asiakkaan yksilöllisestä palvelutarpeesta ja hoidon tarpeen arvioinnista säädetään erikseen. Palvelut on toteutettava yhdenvertaisesti, yhteen sovitettuina palvelukokonaisuuksina sekä hyvinvointialueen väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita. Palveluja voidaan koota hyvinvointialueen alueella suurempiin kokonaisuuksiin silloin, kun palvelujen saatavuus ja laadun turvaaminen edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja tai kun palvelujen tarkoituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja tehokas toteuttaminen edellyttävät sitä. Palvelujen kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin valtakunnallisesti ja hyvinvointialueiden välisen sopimuksen perusteella säädetään 9, 36 ja 39 §:ssä. Hyvinvointialueen on turvattava järjestämisvastuullaan olevien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen esteettömyys ja saavutettavuus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan ja on järjestämisvastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta.

Laki hyvinvointialueesta

Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 9 §:ssä säädetään palvelujen tuottamisesta. Jollei lailla toisin säädetä, hyvinvointialue voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen.

Hyvinvointialue voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään.

Vaikka hyvinvointialue hankkii palveluja muulta palvelujen tuottajalta, sillä säilyy järjestämisvastuu. Palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy lisäksi sen mukaan, mitä tässä tai muussa laissa säädetään, sekä mitä hyvinvointialue ja palvelujen tuottaja ovat vastuunjaosta sopineet.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009, jäljempänä palvelusetelilaki) 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta. Lain tarkoituksena on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin avulla lisätä asiakkaan ja potilaan valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta ja edistää hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystoimen sekä sen elinkeinotoimen ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyötä.

Palvelusetelilain 4 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialue päättää sosiaali- ja terveyspalvelut, joiden järjestämisessä se käyttää palveluseteliä hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 9 §:n 1 momentin mukaisesti.

Palvelusetelilain 6 §:ssä säädetään asiakkaan asemasta. Asiakkaan mielipide palvelusetelin saamisesta tulee ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon silloin, kun hyvinvointialueella käytetään palveluseteliä asiakkaan tarvitseman palvelun järjestämiseen. Asiakkaalla on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin hyvinvointialueen tulee ohjata hänet hyvinvointialueen muilla tavoin järjestämien palvelujen piiriin.

Palvelusetelin saanut asiakas tekee palvelujen tuottajan kanssa sopimuksen palvelun antamisesta. Tätä sopimussuhdetta koskevat sopimuksen sisällön mukaan määräytyvät kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet. Asiakkaan ja palvelujen tuottajan välistä sopimusta koskevan erimielisyyden saattamisesta kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi säädetään kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa (8/2007).

Hyvinvointialueen on selvitettävä asiakkaalle tämän asema palveluseteliä käytettäessä, palvelusetelin arvo, palvelujen tuottajien hinnat, omavastuuosuuden määräytymisen perusteet ja arvioitu suuruus sekä vastaavasta palvelusta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan määräytyvä asiakasmaksu.

Asiakkaan on annettava palvelusetelin myöntämistä varten tarvittavat tiedot. Asiakkaalle on annettava tieto, mistä muualta ja mitä häntä koskevia tietoja voidaan hänen suostumuksestaan riippumatta hankkia. Asiakkaalle on varattava tilaisuus tutustua muualta hankittuihin tietoihin ja antaa asiassa tarpeellista selvitystä.

Sen lisäksi, mitä tässä pykälässä säädetään, asiakkaan asemaan sovelletaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia.

Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietojärjestelmän varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 36 §:ssä säädetään turvakiellosta. Pykälän 1 momentin mukaan, jos henkilöllä on perusteltu ja ilmeinen syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi, väestötietojärjestelmään voidaan hakemuksesta tallettaa turvakielto.

Pykälän 3 momentin mukaan, kun turvakielto on talletettu järjestelmään, kiellon kohteena olevan henkilön kotikunta, asuinpaikka, osoite ja muu yhteystieto saadaan luovuttaa vain sellaiselle viranomaiselle, jonka oikeus näiden tietojen käsittelyyn perustuu laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn kiellon kohteena olevan henkilön oikeutta tai velvollisuutta koskevan tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamiseen. Turvakielto koskee myös kiellon kohteena olevan henkilön omistuksessa tai hallinnassa olevan kiinteistön, rakennuksen ja huoneiston yksilöinti- ja sijaintitietoja, jos niitä ei voida käsitellä erillään turvakieillon kohteena olevista tiedoista, kun kiellon kohteena olevan tietoja luovutetaan väestötietojärjestelmästä.

Lain 37 §:ssä säädetään turvakieillon kohteena olevien tietojen käsittelystä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen, jolle väestötietojärjestelmästä on luovutettu turvakieillon kohteena olevia tietoja, ei saa luovuttaa tietoja edelleen eikä antaa niitä sivullisen nähtäväksi tai käsiteltäväksi, jollei laissa toisin säädetä. Viranomaisen on myös huolehdittava siitä, että tietoja saavat käsitellä vain sellaiset henkilöt, joiden tehtäviin kyseisten tietojen käsittely välittömästi kuuluu.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 13 §:n mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomaisen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Pyydetessä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Kunnanvaltuusto voi hallintosäännössään kuitenkin antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvaltaa alaiselleen viranhaltijalle. Samoin aluevaltuusto voi hallintosäännössään antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle hyvinvointialueen toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvaltaa alaiselleen viranhaltijalle. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on:

- 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy;
- 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi;
- 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä
- 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

3.3 Helsingin kaupungin menettelyn arviointi

3.3.1 Käytäntö palvelusetelin myöntämisessä

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Kantelun ja saadun selvityksen mukaan Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala ei myönnä palveluseteleitä henkilöille, joilla on turvakielto. Kantelu koski suun terveydenhuollon palveluja, mutta saadun selvityksen mukaan tilanne on samankaltainen myös muissa palveluissa.

Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 6 §:n 1 momentti ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa.

Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä niin myönnettäessä lailla kansalaisille etuja ja oikeuksia kuin asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43).

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa on kiellettyinä erotteluperusteina lueteltu sukupuoli, ikä, alkuperä, terveydentila ja vammaisuus. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Luettelon muodostaminen ei-tyhjentäväksi on edellyttänyt, että näihin rinnastetaan säännöksessä ”muut henkilöön liittyvät syyt”. Sellaisia ovat esitöiden mukaan esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka. (HE 309/1993 vp, s. 43–44).

Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäsäännös koskee myös pelkkää erilliskohtelua. Siten yhtäläistenkin palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille syrjintäkiellossa mainitun perusteen mukaisesti on kiellettyä, jollei sitä voida jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää määrätysssä tilanteessa oikeutettuna. Syrjintäkieltö koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsillä olo arvioidaan menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan pidetään säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää.

Pykälä ei toisaalta kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat. (HE 309/1993 vp, s. 44).

Vastaavasti yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Säännöksen perusteluiden mukaan epäsuotuisalla kohtelulla viitataan sellaiseen menettelyyn, joko tekoon tai laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi olla esimerkiksi rajoitusten, vaatimusten, rasitteiden tai velvoitteiden asettamisesta vain tietyille henkilölle tai henkilöryhmälle samoin kuin jonkin yleisesti saatavilla olevan etuuden, palvelun tai oikeuden epäämisestä tai rajoittamisesta. Säännös ei kuitenkaan edellytä, että jokaista on aina kohdeltava täsmälleen samalla tavalla. Epäsuotuisan kohtelun olisi perustuttava henkilöön liittyvään syyhyn ollakseen laissa tarkoitettua välitöntä syrjintää. Edelleen todetaan, että vaatimus tilanteiden vertailukelpoisuudesta viittaa siihen yleiseen periaatteeseen, että ihmisiä on kohdeltava samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla. Jotta tilanteet olisivat vertailukelpoisia, tulee niiden olla rinnastettavissa toisiinsa oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta (HE 19/2014 vp, s. 70).

Helsingin kaupunki vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukaan hyvinvointialueen on suunniteltava ja toteutettava sosiaali- ja terveydenhuolto sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisena kuin asiakkaiden tarve edellyttää. Palvelut on toteutettava yhdenvertaisesti, yhteen sovitettuina palvelukokonaisuuksina sekä hyvinvointialueen väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita.

Hyvinvointialueesta annetun lain mukaan hyvinvointialue voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta.

Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa. Palvelusetelilain tarkoituksena on lisätä asiakkaan ja potilaan valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta ja edistää hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystoimen sekä sen elinkeinotoimen ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyötä.

Palvelusetelilain mukaan hyvinvointialue päättää minkä sosiaali- ja terveystoimen palvelujen järjestämisessä se käyttää palveluseteliä. Asiakkaan mielipide palvelusetelin saamisesta tulee ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon silloin, kun hyvinvointialueella käytetään palveluseteliä asiakkaan tarvitseman palvelun järjestämiseen. Asiakkaalla on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin hyvinvointialueen tulee ohjata hänet hyvinvointialueen muilla tavoin järjestämien palvelujen piiriin.

Palvelusetelilain esitöissä (HE 20/2009 vp s. 26) todetaan seuraavaa.

Sen jälkeen, kun asiakkaan on todettu tarvitsevan sellaista hoitoa tai palvelua, jonka järjestämisessä kunta käyttää myös palveluseteliä, tulisi ehdotuksen mukaan asiakkaan mielipide palvelusetelin käytöstä ottaa huomioon pohdittaessa asiakkaalle parhaiten soveltuvaa hoitoa tai palvelua. Asiakkaalla ei olisi kuitenkaan oikeutta vaatia palveluseteliä, vaan asiakkaan oikeus palvelusetelin saamiseen olisi sidottu kunnan valintaan käyttää palveluseteliä asiakkaan tarvitsemien palvelujen järjestämiseen, kunnan palvelusetelitoimintaan varaamiin määrärahoihin ja niiden riittävyyteen sekä sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön suorittamaan arviointiin asiakkaalle soveltuvasta palvelusta. Esimerkiksi sairauden asianmukaiseen hoitoon voi liittyä seikkoja, jotka estävät palvelusetelin käytön, vaikka asiakas sitä haluaisi.

Kannanottoni

Totean, että Helsingin kaupungilla on harkintavaltansa rajoissa mahdollisuus päättää, missä tilanteissa ja mihin palveluihin palveluseteleitä myönnetään. Totean kuitenkin että, jos palveluseteleitä on käytössä, niiden myöntämisessä tulee kohdella asiakkaita yhdenvertaisesti eivätkä myöntämisen perusteet saa olla syrjiviä.

Asiassa saadun selvityksen mukaan Helsingin kaupungin suun terveydenhuollossa palveluseteli annetaan asiakkaalle, kun omalla vastaanotolla ei ole antaa oireen tai vaivan hoitoon kiireetöntä aikaa ja henkilö täyttää palvelusetelin oirearvion kriteeristön. Palveluseteliä ei myönnetä asiakkaalle, jonka arvioidaan hyötyvän enemmän hoidosta oman toiminnan vastaanotolla. Tällainen tilanne on esimerkiksi laajan hoidon tai jatkuvan ylläpito-hoidon tarve tai henkilön kyvyttömyys ymmärtää tai käyttää palvelusetelijärjestelmää. Pidän edellä kuvattuja perusteita palvelusetelin myöntämisen arvioinnissa hyväksyttävänä ja totean, että Helsingin kaupunki voi harkintavaltansa rajoissa määrittellä palvelusetelin käyttöalaa edellä kerrotulla tavalla.

Saadun selvityksen mukaan palveluseteliä ei kuitenkaan myönnetä asiakkaalle, jolla on turvakielto. Syyksi on mainittu se, että turvakieltoasiakkaan tietojen turvallista käsittelyä ei ole mahdollista taata tietojärjestelmässä olevan puutteen vuoksi. Ongelma on parhaillaan selvitettävänä.

Turvakielto perustuu väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 36 §:ään. Turvakielto voidaan myöntää, jos henkilöllä on perusteltu ja ilmeinen syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Kun turvakielto on talletettu järjestelmään, kiellon kohteena olevan henkilön kotikunta, asuinpaikka, osoite ja muu yhteystieto saadaan luovuttaa vain sellaiselle viranomaiselle, jonka oikeus näiden tietojen käsittelyyn perustuu laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn kiellon kohteena olevan henkilön oikeutta tai velvollisuutta koskevan tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamiseen.

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 37 §:n 1 momentin mukaan viranomaiselle, jolle väestötietojärjestelmästä on luovutettu turvakiellon kohteena olevia tietoja, ei saa luovuttaa tietoja edelleen eikä antaa niitä sivullisen nähtäväksi tai käsiteltäväksi, jollei laissa toisin säädetä. Viranomaisen on myös huolehdittava siitä, että tietoja saavat käsitellä vain sellaiset henkilöt, joiden tehtäviin kyseisten tietojen käsittely välittömästi kuuluu. Säännöksen perusteluissa (HE 89/2008 vp, s. 102) todetun mukaan käytännössä säännös edellyttää, että turvakiellon kohteena olevia tietoja saavan viranomaisen on muun muassa huolehdittava siitä, että sen vastuulla olevat tietojärjestelmät ja toiminnalliset menettelytavat tukevat tietojen suojattua käsittelyä.

Helsingin kaupunki on lausunnossaan myöntänyt, että palvelusetelin saanut asiakas pääsee nopeammin kiireettömään hoitoon yksityiselle palveluntuottajalle, kuin ne asiakkaat, jotka hoidetaan kaupungin omilla terveysasemilla. Helsingin kaupunki totesi lausunnossaan, että turvakieltoasiakkaiden kohdalla valinnanvapaus ja yhdenvertaisuus ei täysin toteudu.

Kantelun ja asiassa saadun selvityksen perusteella olen voinut todeta, että turvakiellon omaavat henkilöt ovat hoitoon pääsyn nopeuden osalta huonommassa asemassa verrattuna henkilöön, jolla olisi samankaltainen hoidon tarve ja jolle myönnettäisiin palveluseteli. Lisäksi turvakiellon omaavilla henkilöillä on rajatummalla mahdollisuudella valita hoidon toteuttaja.

Mielestäni turvakieltoa voidaan pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa ja yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä tarkoitettuna ”muuna henkilöön liittyvänä syynä”. Siten en voi pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä syynä erilaiselle kohtelulle sitä, että henkilö on käyttänyt lakiin perustuvaa oikeuttaan hakea ja saada turvakielto. Niissä tilanteissa, joissa erilaisen kohtelun, eli tässä tapauksessa palvelusetelin epäämisen, perusteena on pelkästään turvakielto eivätkä esimerkiksi yksilölliseen hoidon tarpeeseen liittyvät seikat, pidän Helsingin kaupungin menettelyä lainvastaisena.

Toisaalta on hyvin tärkeää, että turvakiellon alaisia tietoja käsitellään huolellisesti ja varmistetaan ettei niitä luovuteta oikeudettomasti. Tämä on myös turvakiellon omaavan asiakkaan edun mukaista. En kuitenkaan pidä hyväksyttävänä tilannetta, jossa tietojärjestelmän puutteet estävät asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun. Kehotan Helsingin kaupunkia etsimään mahdollisimman pikaisesti ratkaisua tietojärjestelmäongelmaan ja saattamaan palvelusetelien myöntämistä koskevat käytäntönsä lainmukaiseksi.

Pyydän Helsingin kaupunkia ilmoittamaan minulle 28.2.2025 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tietojärjestelmäongelman korjaamiseksi ja palvelusetelikäytäntöjen muuttamiseksi.

3.3.2 Tietopyynnön käsittely

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetään julkisuusperiaatteesta. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Julkisuuslain mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on tarvittaessa avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään menettelytavoista tiedon antamisessa. Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei asiasta ole toisin säädetty. Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Jos pyynnön ensivaiheessa käsittelevä virkamies tai muu henkilöstöön kuuluva kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on: 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy; 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi; 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Tämän jälkeen tiedon pyytäjällä on oikeus saattaa asiakirjapyyntönsä viranomaisen ratkaistavaksi. Tämä tarkoittaa käytännössä muutoksenhakukelpoisen päätöksen saamista asiassa. Viranomaisen päätöksestä on mahdollisuus valittaa edelleen hallinto-oikeuteen.

Perustuslain 21 §:ssä on säädetty oikeudesta oikeusturvaan. Oikeusturvan lähtökohtana on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslaissa turvatus julkisuusperiaatteen sekä oikeusturvan toteutumiseksi on välttämätöntä, että tiedon pyytäjä saa tietopyyntönsä johdosta viranomaisen ratkaisun, jonka lainmukaisuuden hän voi saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Kantelija oli tietopyynnössään pyytänyt Helsingin kaupungin ohjeistusta, jonka perusteella hänelle ei myönnetty palveluseteliä turvakiellon vuoksi. Helsingin kaupunki on lausunnossaan myöntänyt, että kantelijan tietopyyntöön ei ole vastattu julkisuuslain edellyttämällä tavalla.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on korostettu julkisuuslaissa säädettyjen menettelysääntöjen noudattamista asiakirjan antamisesta päätettäessä. Oikeusasiamiehen julkisuuslain noudattamista koskeva laillisuusvalvonta rajoittuu yleensä lain menettelysääntöihin. Asiakirjan julkisuudesta päättäminen kuuluu viime kädessä tuomioistuimelle. Oikeusasiamies ei toimi lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän vaihtoehtona tai sitä täydentävänä muutoksenhakukeinona.

Kantelun ja asiassa saadun selvityksen perusteella olen voinut todeta, että Helsingin kaupunki ei ole noudattanut julkisuuslain säännöksiä kantelijan tietopyynnön käsittelyssä. Helsingin kaupungin selvityksestä ja lausunnosta ei tarkemmin käy ilmi, mitkä syyt olivat johtaneet siihen, ettei kantelijan tietopyyntöä käsitelty asianmukaisesti.

Kehotan Helsingin kaupunkia varmistamaan, että tietopyyntöjen käsittelystä on annettu henkilöstölle ohjeet ja että henkilöstö osaa toimia ohjeiden mukaisesti.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.3.1 ja 3.3.2 esittämäni käsitykset menettelyn lainvastaisuudesta Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Pyydän Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialaa ilmoittamaan 28.2.2025 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt ratkaisuni johdosta.