

16.11.2016

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

**HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI TERVEYDENHUOLTOLAIN JA
SOSIAALIHUOLTOLAIN MUUTTAMISESTA
HE 224/2016 vp**

Hallituksen esityksessä perustuslain kannalta merkityksellisiä asioita ovat perustuslain 6 §:ssä tarkoitettu yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö, 17 §:ssä tarkoitettu oikeus kieleen ja kulttuuriin, 19 §:ssä tarkoitettu oikeus sosiaaliturvaan, välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, 22 §:ssä tarkoitettu julkisen vallan velvoite perusoikeuksien toteuttamiseen, 121 §:ssä tarkoitettu kunnallinen itsehallinto, 122 §:ssä tarkoitettu hallinnon aluejako. Lisäksi esitys sisältää asetuksenantovaltuutuksia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistapaan ja palvelujen saatavuuteen vaikuttavat välillisesti useat perusoikeudet, keskeisimmin yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (7 §), yksityiselämän suoja (10 §), uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §), tallenteiden julkisuus (12 §), itseään koskevaan päätöksentekoon osallistumisoikeus (14 §), oikeus kieleen ja kulttuuriin (17 §), oikeus sosiaaliturvaan (19 §) sekä julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §). Perusoikeussäännökset määräävät osaltaan tapaa, jolla sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisvelvollisuus on täytettävä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuus tulee arvioitavaksi niin riittävien palvelujen turvaamisen, palvelujen alueellisten erojen kuin palvelujen käyttäjiltä perittävien maksujen kannalta. Perustuslakivaliokunta ei ole esimerkiksi pitänyt pelkkää maantieteellistä kriteeriä hyväksyttävänä erotteluperusteena perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta (PeVL 59/2001 vp, 2).

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa on turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen tarkoittama huolenpito tarkoittaa sosiaali- ja terveyspalveluja. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa on julkiselle vallalle säädetty velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Perustuslain 19 §:n 3 momenttia täydentävät sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön, kuten sosiaalihuoltolain (1301/2014), vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987), terveydenhuoltolain (1326/2010), kansanterveyslain (66/1972), erikoissairaanhoidon lain (1062/1989), tartuntatautilain (583/1986) ja useiden muiden erityislakien säännökset kuntien velvollisuudesta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa lähtö-



kohtana pidetään sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Riittävät palvelut eivät perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettussa mielessä samaistu kuitenkaan 19 §:n 1 momentin viimesijaiseen turvaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä säännös asettuu keskeiseen asemaan ratkaistaessa kysymystä siitä, kuinka riittävät, mutta myös välttämättömät, sosiaali- ja terveyspalvelut pystytään toteuttamaan koko maassa. Sosiaalihuollon palvelujen laatua ja riittävyyttä tulee tarkastella koko perusoikeusjärjestelmän kannalta, kuten esimerkiksi yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon näkökulmasta (HE 309/1993 vp).

Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen. Julkisella vallalla tarkoitetaan tässä sekä valtiota että kuntia. Erityislainsäädännöllä kunnille on säädetty velvollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto asukkailleen ja eräissä tapauksissa kunnassa oleskeleville ja muille henkilöille. Julkisen vallan tulee aktiivisesti luoda tosiasialliset edellytykset perusoikeuksien toteuttamiseksi. Valtion tulee lainsäädäntötoimin, asianmukaisella rahoituksella ja voimavarojen kohdentamisella sekä toiminnan järjestämisellä huolehtia siitä, että riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut tulevat turvatuiksi. Toiminnan edellyttämä rahoitus ja voimavarat toteutetaan nyt pääosin valtion kunnille myöntämillä valtionosuuksilla ja kuntien verotusoikeudella.

Perustuslain 17 §:n mukaan suomi ja ruotsi ovat maamme kansalliskieliä. Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan ”Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan”. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa kielen perusteella. Molemmat säännökset ilmentävät lainsäätäjän pyrkimystä varmistaa kansalliskielten tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Tärkein kansalliskielten käyttöä koskeva laki on kielilaki (423/2003), mutta kielellisistä oikeuksista säädetään myös sektorilaissa, terveydenhuoltolaissa, potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Saamen kielilain tarkoituksena on osaltaan turvata saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamen kielilain mukaan saamelaisilla on saamen kotiseutualueella oikeus käyttää viranomaisessa asioidessaan valintansa mukaan suomen tai saamen kieltä.

Ehdotetut säännökset eivät muuta kielellisiä oikeuksia koskevaa sääntelyä. Kielelliset oikeudet liittyvät myös hyvän hallinnon varmistamiseen. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus hyvään hallintoon, josta säädetään tarkemmin lailla. Kielilain mukaan valtion ja kaksikielisten kuntien viranomaisilta



edellytetään, että hallinto toimii ja palvelua annetaan niin suomen kuin ruotsin kielellä. Näissä viranomaisissa perustuslain voidaan katsoa edellyttävän, että hallinnon on oltava laadullisesti yhtä hyvää sekä käytännössä saatavissa suomen- ja ruotsinkieliselle väestölle samanlaisin perustein.

Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta totesi perustuslain 122 §:ää arvioidessaan, että kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa (PeVM 10/1998 vp, s.35). Perustuslakivaliokunta on aluehallinnon uudistamista koskevaa lainsäädäntöä arvioidessaan katsonut, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp, s. 3/II). Lisäksi valiokunta on pitänyt lähtökohtaisesti ongelmallisena, jos kielivähemmistö jää vähäiseksi. Kielivähemmistön palveluyksikön perustamisen valiokunta ei katsonut käytännössä turvaavan kielivähemmistöön kuuluvien tosiasiallisia mahdollisuuksia saada palveluja enemmistön kanssa samojen perusteiden mukaan.

Esityksessä ehdotetaan että 12 sairaanhoitopiirille säädetään velvollisuus järjestää laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palvelut. Esityksen mukaan muissa nykyisissä keskussairaaloissa, on mahdollista ylläpitää ympärivuorokautista perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon päivystystä, jossa on eri erikoisalojen lääkäripäivystystä sen mukaan kuin sairaanhoitopiiri harkitsee tarpeelliseksi. Esityksen mukaan sen lisäksi, mitä terveydenhuoltolain 50 §:n 3 momentissa säädetään laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköistä, erityisvastuualueella tulee aina olla oikeus järjestämissopimuksen nojalla sopia, että sen alueella toimivan sairaanhoitopiirin keskussairaalan yhteydessä toimivalle yhteispäivystyksen yksikölle voidaan muodostaa sen laajuinen ja toiminnallisesti monipuolinen päivystyksen yksikkö, jota palvelujen saatavuus, päivystyspisteiden väliset etäisyydet ja sairaanhoitopiirin väestön kielellisten oikeuksien toteuttaminen edellyttävät.

Kahdentoista laajan päivystyksen sairaalaverkon kokonaisarviointiin on vaikuttanut myös sairaaloissa käytettävissä oleva osaaminen ja voimavarat, väestöpohja, sairaalaverkon valtakunnallinen kattavuus ja päivystyssairaaloiden sijoittaminen siten, että otetaan huomioon väestön luontaiset kulkusuunnat. Näillä perusteilla on arvioitu toimivan aluejaotuksen muodostumista ja syntyvien laajan päivystyksen yksiköiden kykyä tuottaa riittävät, laadukkaat ja saatavat palvelut yhdenvertaisesti ja kielelliset oikeudet huomioiden. Asiakas- ja potilasturvallisuuteen vaikuttaa edellä mainittujen lisäksi myös mahdollisuus saada palvelut omalla kielellään.

Kielellisten oikeuksien toteutumisen arvioinnissa on keskeistä arvioida myös kielellisten oikeuksien tosiasiallista toteutumista. Ruotsinkielisestä väestöstä suurin osa asuu Uudellamaalla (130 000 henkilöä). Varsinais-Suomessa asuu noin 30 000 ruotsinkielistä henkilöä. Heidän palveluihinsa uudistus ei vaikuta merkittävästi. Käytännön tasolla uudistuksella on vaikutuksia ruotsinkielisen



väestön palveluihin Vaasan sairaanhoitopiirissä (85 000 henkilöä) ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä (12 000 henkilöä).

Tällä hetkellä vain Vaasan sairaanhoitopiirin alue on enemmistökieliltään (51 prosenttia) ruotsinkielinen. Keskeistä on tarkastella, onko olemassa vaihtoehtoja, joissa oikeus riittäviin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja palvelujen saatavuuteen toteutuisivat lähes yhtäläisellä tavalla, mutta kielelliset oikeudet toteutuisivat paremmin. Perustuslain 122 §:n tarkoituksena ei kuitenkaan ole ensisijaisesti varmistaa yksikielisten yksiköiden tai enemmistöltään ruotsinkielisen alueen muodostaminen, vaan ennen kaikkea turvata palvelut niin suomen kuin ruotsinkin kielellä. Perustuslaista ei siten suoraan voida johtaa tulkintaa, jossa kieliperusteella tulisi toteuttaa tietty aluejaotus kielellisistä syistä. Asiaa on arvioitava edellä mainitun perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaisesti erityisesti siitä näkökulmasta, muodostuisiko Vaasan alueen kieliperusteisesta laajan ympärivuorokautisen päivystyksen alueesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kannalta toimiva kokonaisuus. Palvelurakenteen uudistuksen tavoitteena on kuitenkin vähentää tehotonta päällekkäisyyttä ja kilpavarustelua.

Perustuslain 17 §:n 3 momentti asettaa lainsäädännöllisen toimeksiannon ja se mahdollistaa säännöksessä mainittujen ryhmien ns. positiivisen erityiskohtelun. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (1992/785) sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000/812) annetussa laissa olevat säännökset täsmentävät velvollisuutta järjestää sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja. Edellä mainituissa laeissa on myös säännös asiakkaan ja potilaan oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä. Myös asiakkaan ja potilaan äidinkieli ja kulttuuritausta on otettava huomioon sosiaali- ja terveydenhuoltoa toteutettaessa. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet on turvattu lailla.

Terveydenhuoltolain 6 §:ssä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestettäessä käytettävistä kielistä. Säännöksen lähtökohtana ovat perustuslain ja kielilain säännökset kansalliskielistä, suomen ja ruotsin kielestä, henkilöiden oikeudesta käyttää niitä, sekä hallinnon kielestä. Säännös vahvistaa virallisen kaksikielisyyden Suomessa (HE 309/1993, 65). Terveydenhuoltolain 6 §:ssä säädetään myös pohjoismaiden kansalaisten, saamelaisten ja vammaisten henkilöiden kielellisistä oikeuksista. Terveydenhuoltolakiin sisältyy lisäksi viittaus oikeudesta käyttää saamen kieltä saamen kielilain mukaisesti saamelaisten kotiseutualueella.

Terveydenhuoltolain 43 §:ssä säädetään erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksesta. Sopimus on erityisvastuualueella keskeinen väline, jossa sovitaan erityisvastuualueeseen kuuluvien sairaanhoitopiirien työnjaosta ja toiminnan yhteen sovittamisesta.

Terveydenhuoltolain 44 §:ssä on erillinen säännös, jolla turvataan kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä. Säännöksen mukaan eri erityisvastuualueeseen kuuluvat sairaanhoitopiirin kuntayhtymät voivat tehdä erikoissairaanhoidon yhteistoiminnasta sopimuksen, jos se on tarpeen suomen-, ruotsin- tai saamenkielisen potilaan kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tai terveydenhuollonpalvelujen työnjaon toteuttamiseksi.



Lisäksi potilaalla on terveydenhuoltolain mukaan mahdollisuus valita kiireetömässä hoidossa muu kuin kotikuntansa mukainen sairaala ja kiireellistä hoitoa tulee aina antaa potilaan kotikunnasta riippumatta. Muita hallinnon sisäisiä ratkaisuja, joilla turvataan kielellisten oikeuksien toteutumista, ovat esimerkiksi sairaanhoitopiirien vähemmistökielen lautakunnat.

Kielellisten oikeuksien toteutumista voidaan turvata käytännössä hallinnon sisäisillä ja toiminnan johtamisen ratkaisulla, joihin ehdotettu uudistus mahdollistaa jatkossakin useita alueellisesti sovittavia jousto- ja yhteistyömekanismeja, esimerkiksi lääkärikonsultaatioista sopiminen. Kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä voidaan tukea varmistamalla, että asiakas- ja potilasohjaukseen liittyvät tiedotusmateriaalit on saatavilla vähintään suomeksi ja ruotsiksi. Työvuorosunnittelulla voidaan varmistaa että työvuorossa on kaikkina vuorokauden aikoina kielitaitoista henkilöstöä. Rekrytoinnissa voidaan kiinnittää huomiota kielitaitoon ja henkilöstökoulutuksella voidaan vahvistaa henkilöstön osaamista.

Kunnallisen itsehallinnon perusteista säädetään perustuslain 121 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan kuntien hallinnon on perustuttava kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnolle on siten asetettu kansanvaltaisuusvaatimus. Pykälän 2 momentti edellyttää, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus, mikä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslaiksi, HE 1/1998 vp).

Lailla säätämisen vaatimus ulottuu mainitun säännöksen nojalla myös kunnille annettaviin tehtäviin. Kunnan itsehallinnon periaatteisiin kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen (yleinen toimiala), ja ettei kunnalle voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä (HE 1/1998 vp, s. 176). Lisäksi perustuslain 121 §:n 3 momentissa vahvistetaan kunnille verotusoikeus ja edellytetään, että verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta säädetään lailla. Kunnallisen itsehallinnon keskeiseksi ominaispiirteeksi on katsottu myös se, että annettaessa kunnille tehtäviä on samalla huolehdittava niiden riittävästä rahoituksesta (rahoitusperiaate). Esitys sisältää säännöksiä kuntien ja sairaanhoitopiirien yhteistoiminnasta ja työnjaosta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiosta. Terveystieteidenhuollossa useita tehtäviä on tähänkin asti järjestetty jo varsin laajasti ylikunnallisena. Myös sosiaalihuollon tehtävistä monet toteutetaan jo nykyään ylikunnallisena. Perustuslain 19 pykälän 3 momentin perusoikeuksien turvaamisen keskeisenä keinona on sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien kokoaminen suurempiin yksiköihin. Tällä tavoin varmistetaan myös perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla perusoikeuksien toteutuminen yhdenvertaisesti maan eri osissa. Kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoitolaissa ja terveydenhuoltolaissa säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää terveystieteidenhuoltoa. Terveystieteidenhuoltolain 50 §:ssä säädetään kunnan ja sairaanhoitopiirin velvollisuudesta järjestää kiireellistä hoitoa. Ehdotetussa terveydenhuoltolain 50 §:n muutoksessa säädetään osalle sairaanhoitopiireistä velvoite ylläpitää laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikköä ja toisaalta rajataan joidenkin terveydenhuollon toimintayksiköiden (esimerkiksi nykyisten aluesairaaloiden) mahdollisuuksia ylläpitää päivystysyksiköitä.



Esitetty terveydenhuoltolain 50 § sisältää säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön toimivallasta myöntää hakemuksesta poikkeuslupia ympärivuorokautisen perusterveydenhuollon tai akuuttilääketieteen päivystyksen järjestämiseen tai synnytystoimintaan laissa säädetyn edellytyksin. Poikkeuslupaa koskeva sääntely rajaa kunnan mahdollisuutta ympärivuorokautisen perusterveydenhuollon tai akuuttilääketieteen päivystysyksilön ylläpitämiseen tai synnytysyksikön ylläpitämiseen, minkä vuoksi poikkeuslupaa koskevat säännökset on esityksessä siirretty lain tasolle.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Esityksessä on useita asetuksenantovaltuuksia valtioneuvostolle ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Ehdotetut asetuksenantovaltuudet koskisivat ensihoitopalvelua ja ensihoitokeskusta (41 ja 46 §), valtakunnallista ja alueellista sairaaloiden työnjakoa ja keskitettäviä tutkimuksia, toimenpiteitä ja hoitoja (45 §), kiireellisen hoidon perusteita, kiireellistä vastaanottotoimintaa antavia yksiköitä, päivystysyksiköitä ja päivystyksen järjestämisen erikoisalakohtaisia edellytyksiä (50 §). Sosiaalihuoltolaissa mahdollistettaisiin valtioneuvoston asetuksella säädettäväksi tarkemmin sosiaalipäivystysyksiköiden tehtävistä ja sosiaalipäivystyksen järjestämisen tavoista ja yhteistyöstä muiden toimijoiden kesken sekä päivystysyksiköiden alueellisesta yhteistyöstä (29 a §). Lain 33 a §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarvittaessa valtakunnallisesti ja alueellisesti keskitettäviin palveluihin sisältyvistä toimenpiteistä sekä niiden määristä ja edellytyksistä. Toiminnan yhteen sovittamista varten asetuksella voitaisiin nimetä valtakunnalliset toimijat. Ehdotetut asetuksenantovaltuudet ovat perustuslain edellyttämällä tavalla tarkkarajaisia.

Hallituksen käsityksen mukaan ehdotukset ovat perustuslain mukaisia ja hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

