

Olli Mäenpää
18.10.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 224/2016 vp)

Riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut

Esitys sisältää erikoissairaanhoidon, ensihoitoa ja kiireellistä hoitoa sekä sosiaalihoitoa koskevia säännöksiä, joiden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on keskeinen julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetty velvollisuus turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Merkitystä on myös perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvatulla oikeudella välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, joista huolenpito tarkoittaa sosiaali- ja terveyspalveluja.

Säännös julkisen vallan velvollisuudesta viittaa perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Kysymys on etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat perusoikeussäännökset eivät sen sijaan määrittele näiden palvelujen järjestämistapaa. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat kuitenkin välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä (HE 309/1993 vp, s. 71).

Ehdotetun sääntelyn keskeisenä sisältönä on terveys- ja sosiaalipalvelujen järjestämisen tiivistäminen ja erityisosaamisen keskittäminen. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa mukautuvan sosiaali- ja terveyspalveluja määrittelevien perusoikeuksien asettamiin vaatimuksiin. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muun muassa yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä (HE 309/1993 vp, s. 71; PeVL 67/2014 vp, s. 3). Myöskään tältä kannalta ehdotukseen ei ole huomautettavaa.

Kielelliset oikeudet

Alueellisen organisaation määrittely

Julkisen vallan on perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan, jolloin yhteiskunnallisiin tarpeisiin on perusteltua lukea kuuluviksi myös perusoikeutena turvatut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut riippumatta siitä, miten palvelut käytännössä tuotetaan. Kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon myös palvelujen alueellista organisaatiota määriteltäessä. Hallintoa järjestettäessä tulee perustuslain 122 §:n mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Julkisten palvelujen järjestämisessä on merkitystä sillä perusoikeus uudistuksen yhteydessä korostetulla näkökohdalla, että kielelliset perusoikeudet edellyttävät paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (HE 309/1993 vp, s. 65).

Hallituksen esitykseen sisältyy erityisesti kielellisten oikeuksien toteutumiseen vaikuttavia säännösehdotuksia, joista keskeisenä voidaan pitää ainakin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen keskittämistä määrittelevää 1. lakiehdotuksen 50 §:ää. Sen 3 momentissa määritellään sairaanhoitopiirit, joiden on järjestettävä tällaisen päivystyksen yksikkö keskussairaalsaan yhteyteen. Päivystyksen keskittämistä tarkoittavalla sääntelyllä on merkittävä vaikutus kiireellisen hoidon järjestämisen alueorganisaatioon, ja sitä on siten perusteltua tarkastella myös hallinnon järjestämiseen liittyvän kielellisten oikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä koskevaa lakiehdotusta arvioidessaan huomauttanut, että hallintoa järjestettäessä on otettava huomioon perustuslain 122 §:ssä ja 17 §:ssä säädetty kielelliset perusoikeudet. Kielelliset olosuhteet voivat perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa (PeVM 10/1998 vp, s. 35; PeVL 37/2006 vp, s. 7; PeVL 20/2013 vp, s. 8). ”Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, 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; PeVL 67/2014 vp, s. 14). Hallituksen esityksessä ei esitetä valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuja perusteita muuttaa tätä peruslinjausta, joka edellyttää, että lainsäätäjät valitsee riittävän selvityksen perusteella kielellisten perusoikeuksien toteuttamisen kannalta parhaan aluevaihtoehdon.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön konkretisoimiseksi voidaan vertailla kahta vaihtoehtoista aluejaotusta (vaihtoehdot a) ja b)) lähtien siitä, että mo-

lemmissä vaihtoehdossa kiireelliset terveyspalvelut pystytään hoitamaan laadullisesti korkealla tasolla ja aluejaotukset ovat perustuslain tarkoittamalla tavalla sinänsä yhteensopivia:

- a) Tässä vaihtoehdossa palvelut järjestävä alueorganisaatio pystyisi vain lain voimaantulon jälkeen toteuttavien erityisjärjestelyjen perusteella todennäköisesti toteuttamaan kielelliset perusoikeudet välttävästi tai keskinkertaisesti.
- b) Tässä vaihtoehdossa palvelut järjestävä alueorganisaatio pystyisi ilman erityisjärjestelyjä toteuttamaan kielelliset perusoikeudet hyvin ja myös käytännössä toimivasti.

Perustuslain 17 §:n 2 momentin ja 122 §:n säännöksen sekä perustuslakivaliokunnan käytännössä esitetyt vaatimukset huomioon ottaen vaikuttaa perustellulta, että vaihtoehto b) on ”vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet”. Vaihtoehto a) vaikuttaa tässä vertailussa sen sijaan selvästi huonommalta vaihtoehdolta, joka turvaa heikommin kielelliset perusoikeudet. Tämän vertailun perusteella vaihtoehtoa a) ei voida pitää perustuslain mukaisena alueorganisaationa.

Kielellisten oikeuksien turvaamista koskeva perustuslakivaliokunnan vakiintunut lausuntokäytäntö huomioon ottaen samoin kuin hallituksen esityksen luotettavuuden ja laadun vähimmäisvaatimusten kannalta voidaan pitää ongelmallisena, että arvioitavan hallituksen esityksen perusteluissa esitetään tältä osin täysin sepitteellistä tietoa sisältävä viittaus perustuslakivaliokunnan käytäntöön. Kielellisiä vaikutuksia selvittävässä hallituksen esityksen perusteluosassa todetaan seuraavaa (s. 41):

”Aluejakoratkaisujen on osaltaan turvattava riittävästi oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin yhdenvertaisella tavalla. Lainsäätäjällä ei voida kuitenkaan katsoa olevan velvollisuutta valita eri ratkaisuvaihtoehtoista yhden perusoikeuden näkökulmasta parasta ratkaisumallia kunhan eri perusoikeuksiin ja muihin perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttäviin näkökohtiin liittyviä seikkoja on riittävästi punnittu keskenään ja on selkeästi, valtiosäännön kannalta hyväksyttävillä perusteilla perusteltu se, jos lainsäätäjä valitsee muun kuin perusoikeuksien ja julkisen vallan kansanvaltaisen käyttämisen kannalta vähiten ongelmallisen ratkaisumallin (PeVL 67/2014 vp.).”

Tällaista kannanottoa ei sisälly kyseiseen perustuslakivaliokunnan lausuntoon, eikä lausunto sisällä myöskään tällaista näkemystä toisin muotoiltuna. Myöskään muusta perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei löydy vastaavaa perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta vähättelevää kannanottoa. Viitatussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta päinvastoin edellytti vakiintuneella tavalla, että hallinnollisesti toimivista aluejaoista on perusoikeuksien

turvaamiseksi valittava vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 67/2014 vp, s. 14).

Kielellisten vaikutusten selvittäminen

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo hallinnon aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa. Käytännössä tämä merkitsee, että ennen kuin tehdään muutoksia, jotka vaikuttavat hallinnon aluejakoon, on tarvittaessa selvitettävä näiden muutosten kielelliset vaikutukset. Mikäli uudistus koskee alueellista hallintoa, sen yhteydessä ”on tärkeää tehdä perusteellinen arviointi siitä, miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään.” (PeVL 21/2009 vp, s. 3-4).

Tältä osin voidaan todeta, että hallituksen esitykseen sisältyy verraten pintapuolinen selvitys aluejaon kielellisistä vaikutuksista, joiden kannalta Pohjanmaalla on toimivia vaihtoehtoisia aluejakoja. Vaikutuksia koskeva jakso (s. 40-47) sisältää myös muita kuin ehdotuksen kielellisten vaikutusten selvitystä. Siinä ei myöskään esitetä arviota siitä, mikä nykyisin toimiva alueorganisaatio turvaisi Pohjanmaalla parhaiten suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Tämän vuoksi on esitystekstin perusteella vaikea arvioida, mikä aluevaihtoehto on tässä suhteessa perustuslain vaatimusten mukainen.

Kielellisten vaikutusten kunnollinen arviointi olisi välttämätön vertailtaessa laajan päivystystehtävän merkitystä kielellisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta Vaasan ja Seinäjoen keskussairaalan välillä. Kielellisten vaikutusten selvittämisessä olisi paikallaan selkein tosiasia-perusteinen arvioida, kumpi näistä sairaanhoitopiireistä pystyy parhaiten toteuttamaan tosiasialliset kielelliset palvelut.

Kielelliset vaikutukset esityksen perustelujen mukaan arvioituna

Esityksen perusteluissa tuodaan esiin yhtäältä seikkoja, jotka puoltavat Etelä-Pohjanmaan yksikielistä sairaanhoitopiiriä ja jotka mahdollistaisivat kielellisten perusoikeuksien toteuttamista tässä vaihtoehdossa. Tällä hetkellä Seinäjoen keskussairaallalla ei kuitenkaan ole valmiuksia niiden toteuttamiseen, vaan ne edellyttäisivät esityksen mukaan tulevaisuudessa erikseen toteutettavia erityisjärjestelyjä, joiden toimivuudesta ei ole esitetty tarkempaa arviota. Toisaalta esityksen perusteluista käy ilmi, että vain Vaasan sairaanhoitopiirin alue on enemmistökieleltään (51 %) ruotsinkielinen ja Vaasan keskussairaalan oma toiminta on laajaa. Vaasan sairaanhoitopiirin alueella ruotsinkielisen väestön määrä on 85 000 ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin noin 12 000.

Näiden esitykseen sisältyvien tietojen perusteella on hyvin vaikea päätyä arvioon, jonka mukaan ympärivuorokautisen päivystyksen keskittäminen 1. lakiehdotuksen 50 §:n 3 momentin mukaisesti Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin keskussairaalan yhteyteen Vaasan sairaanhoitopiirin keskussairaalan sijasta olisi vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet. Esitettyjen tietojen perusteella ei myöskään ole todettavissa, että esitetty vaihtoehto takaisi kielten muodollisesti

yhdenvertaisen kohtelun lisäksi suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamisen laajan päivityksen palvelujen järjestämisessä.

Ehdotetun sääntelyn ei esitettyjen tietojen perusteella voida katsoa olevan perustuslain 122 ja 17 §:n mukainen. Tähän arvioon vaikuttaa myös se, että käytettävissä olevien tietojen perusteella lainsäätäjän määriteltävissä on jo toimiva ja siinänsä yhteensopiva aluejako ja -organisaatio, joka täyttää näiden perustuslain säännösten määrittelemät vaatimukset.

Kunnallinen itsehallinto

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi monilta osin kuntayhtymien tehtävistä ja velvoitteista. Tältä osin voidaan todeta, että kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaeliöistä, vaikka valiokunta onkin katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa (PeVL 67/2014 vp).

Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa (PeVL 32/2001 vp; PeVL 65/2002 vp; PeVL 22/2006 vp). Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa (PeVL 11/1984 vp; PeVL 65/2002 vp). Ehdotettuun sääntelyyn ei nämä seikat huomioon ottaen sisälly kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallisia piirteitä.

Lainsäädäntövallan delegointi

Esitykseen sisältyy melko laajat asetuksenantovaltuudet. Ne koskevat pääosin erilaisia organisatorisia ja toiminnallisia seikkoja ja teknisiä yksityiskohtia, joista voidaan säätää asetuksella.