

Asiantuntijalausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle asiassa HE 224/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Pyydettyä antamaan asiantuntijalausunto yllä mainitusta hallituksen esityksestä esitän seuraavat huomioni perustuslain näkökulmasta (esitykseen ei mielestäni sisälly mitään, mikä olisi ongelmallista Suomea koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta):

1. Hallinnon lainalaisuusperiaate (PL 2 § 3 momentti) erityisesti sosiaalipäivystyksen toteutumisessa

Hallituksen esityksen tarkoituksena on keskittää sekä terveydenhuoltolain että sosiaalihuoltolain mukaisia toimenpiteitä. Terveystenhuoltolain kohdalla keskittäminen on jo tällä hetkellä viety hyvin pitkälle eikä edellytä lisätoimivallan varsinaista siirtämistä kunnilta sairaanhoitopiirejä ylläpitäville kuntayhtymille. Lisäksi hallituksen esityksessä kuvatut terveydenhuollon palvelut lienevät tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi luettavaa palvelujen antamista, jossa ei varsinaisesti tehdä hallintopäätöksiä lain nojalla yksilön edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Terveystenhuoltolain suhteen esitys ei mielestäni aiheuta ongelmaa perustuslain 2 § 3 momentissa säädetyn hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta, sillä esitys näyttäisi ainoastaan jossain määrin muuttavan jo olemassa olevaa järjestelmää, joka perustuu kuntien pakollista yhteistyötä koskevaan lainsäädäntöön ja kuntayhtymien perussopimuksiin (joista monia tullaan varmaankin muuttamaan uudistuksen seurauksena).

Sosiaalihuoltolain kohdalla tilanne on mielestäni toinen, sillä hallituksen esitys näyttäisi edellyttävän, että yhteispäivystys järjestetään samalla tavalla koko maassa, muun muassa 12:ssa laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikön yhteydessä sosiaalihuoltolain koskevan esityksen 29 a § 1 momentin mukaisesti. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa lähdetään siitä, että kunnat sopisivat järjestämisvastuunsa puitteissa tarkoituksenmukaisista järjestelyistä kuntalain nojalla. Jo tähän mennessä kunnat ovat käyttäneet eri tavoin kuntalain suomaa mahdollisuuksia yhteistyön tekemiseksi, ja erilaisia toimintamalleja yhteispäivystykseksi on luotu eri puolilla Suomea, kuten esityksessä todetaankin. Samalla on selvää, että kaikki kunnat eivät ole mukana yhteispäivystysjärjestelmissä ja jos ovat, ne ovat laajuudeltaan hyvin erilaisia. Esityksen mukaan yhteispäivystyksessä toimivat virkasuhteiset henkilöt tekisivät päätöksiä ja arvioita sosiaalihuolto-, lastensuojelu-, vammais-, päihdehuolto- ja mielenterveyslain säännösten perusteella. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että jos päihteitä väärinkäyttänyt alaikäinen on yrittänyt vahingoittaa itseään ja tuodaan sen seurauksena virka-ajan ulkopuolella keskussairaalaan hoitoa varten, on ko. keskussairaalan sosiaalipäivystyksen kohdistettava ko. lapseen erilaisia sosiaalihuoltotoimenpiteitä, esimerkiksi kiireellinen huostaanotto, kotikäynti, ja mahdollisesti jopa päättää toimeentulotuesta suoraan perustuslain 19 § 1 momentin nojalla. Tällaista päätöksentekoa ei mielestäni voi organisoida peruskuntien vapaaehtoiselta näyttävän yhteistoiminnan varaan, sillä sosiaalipäivystyksestä ei silloin välttämättä tule yhteismitallista perustuslain 6 §:n tarkoittamalla tavalla.

Koska hallituksen esityksessä on kyse sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän osauudistuksesta olemassa olevaa lainsäädäntöä muuttamalla, voisi olettaa, että toimivaltaa siirretään peruskunnalta ylemmälle tasolle. Näin ei kuitenkaan esityksen mukaan meneteltäisi, vaan edellytetään, että peruskunnat edelleen käyttävät sosiaalilainsäädännön määrittelemää toimivaltaansa samalla kun sosiaalipäivystykset on luotava laajan ympärivuorokautisen päivystysyksikön sekä perusterveydenhoidon ja erikoissairaanhoidon kuntayhtymien päivystystoiminnan oheen yhteispäivystykseksi. Sosiaalipäivystys on näin ollen uusi pakollinen ylikunnallinen tehtävä ja ehkä myös uusi pakollisen yhteistoiminnan muoto. Se ei sinänsä näyttäydy kovinkaan merkittävänä toimivallan siirtona kunnalta pakolliselle ylikunnalliselle yhteistyölle eikä ole sen takia ongelmallinen perustuslain 121 §:n perspektiivistä, sillä kunnan normaali sosiaalilainsäädännön mukainen ja virka-aikaan tapahtuva toiminta jatkuisi kuten tähänkin asti, mutta sen toteuttamistapa on ongelmallinen. Esityksen perusteella ei esimerkiksi ole selvää, mihin julkisyhteisöön sosiaalipäivystyksestä vastaavat virkamiehet olisivat virkasuhteessa.

Keskussairaalakuntayhtymien yhteyteen rakennettavat pakolliset sosiaalipäivystykset eivät käsitykseni mukaan voi toimia ongelmitta ja perustuslain 2 § 3 momentin mukaisesti, ellei toimivaltaa ainakaan osittain siirretä lain nojalla, sillä terveydenhuollon kuntayhtymistä tullee käytännössä sosiaalihuollon päivystyksen suhteen myös sosiaalihuollosta vastaavia kuntayhtymiä. Näyttäisi siltä, että keskussairaaloita ylläpitävät kuntayhtymät voisivat tulla jonkinlaisiksi ”vastuukuntayhtymiksi” hieman vastuukunta-ajatuksen tapaan tai että sosiaalipäivystystä varten tulisi perustaa oma kuntayhtymä. Koska pakollisesta sosiaalipäivystisyhteistyöstä vastaisivat kunnat, olisi myös ilmeisesti mahdollista järjestää kuntien yhteinen toimielin, perustaa yhteisiä virkoja tai sopia muunlaisesta viranomaistehtävän hoitamisesta. Sellaista yhteismitallisuutta, jota viranomaistoiminta tällä kohtaa mielestäni edellyttää ei hallituksen esityksen perusteella välttämättä syntyisi. Yhteispäivystyksen organisatorista rakennetta tulisi tämän takia selkeyttää. Siksi sosiaalihuoltolakia koskevan esityksen 29 a §:n 1 momenttiin tulisi lisäksi kirjata selkeä sosiaalipäivystykselle toimivaltaa luova säännös, esimerkiksi seuraavasti: ”Yhteispäivystysyksikössä toimiva sosiaalipäivystys käyttää päätöksenteossaan ja palvelun tarpeen arvioinnissa alueen kunnan lakiin perustuvaa toimivaltaa.” Säännöksessä tulisi mahdollisesti myös luetella ne lait, joita sosiaalipäivystys voisi päätöksenteossaan ja asiakasarvioinnissaan soveltaa. Näin yhteispäivystykselle siirtyisi tarpeellinen määrä peruskunnan toimivaltaa tavalla, joka olisi samanlainen kaikkialla Suomessa. Tällöin myös säännöksen 5 momenttiin sisältyvä asetuksenantovaltuus muodostuisi mielekkääksi, sillä ilman tämäntyyppistä toimivaltasäännöstä asetuksella nähtävästi puututtaisiin sellaiseen kuntien väliseen vapaaehtoiseen yhteistoimintaan, joka tapahtuisi kuntalain (410/2015) 8 §:n nojalla ja jota perustuslain 121 §:n sisältämä itsehallinto suojaa.

2. Kielellisten oikeuksien (PL 17 § 2 mom. ja PL 122 § 1 mom.) toteutuminen

Hallituksen esityksessä luodaan sosiaali- ja terveydenhuollon aluehallintojärjestelmä, joka rakentuu pakollisten keskussairaalakuntayhtymien varaan, jotka puolestaan ovat maakuntajaon kanssa yhteneviä. Esityksellä ennakoitaneen keskussairaalakuntayhtymien tehtävien siirtämistä maakunnille sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisprosessin myöhäisemmissä vaiheissa. Esimerkiksi Uudenmaan ja Varsinais-Suomen kohdalla esitys ei nähtävästi vaikuta sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä ja tarjoamista koskeviin valtiosääntöoikeudellisiin perusperiaatteisiin: molemmat keskussairaalakuntayhtymät ovat kaksikielisiä ja siksi velvollisia järjestämään kaikki sosiaali- ja terveystalvelunsa

kummallakin kielellä koko alueellaan, mukaan lukien keskitetyn yhteispäivystyksen sosiaalitoimen alalla, mikä tarkoittaa sitä, että myös keskitetyn sosiaalipäivystyksen on kyettävä toimimaan kummallakin kansalliskielellä. Tämä kielilain (423/2003) 6 § 2 momentin, 2 kohdasta johtuva ja kielilain 23 §:ssä täsmennetty velvollisuus on tapauksessa KHO 2012:128 selostetusti organisoitavissa eri tavoin sairaanhoitopiiriin sisällä, kunhan kielilainsäädännön velvoitteet tulevat täytetyiksi.

Hallituksen esityksessä on kuitenkin otettu esille kaksi keskussairaalakuntayhtymää, Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa, joiden asema laajan ympärivuorokautisen päivystyksen organisoinnissa on ongelmallinen. Näitä kaksikielisiä sairaanhoitopiirejä ei ole ei ole lueteltu terveydenhuoltolakia koskevan esityksen 50 § 3 momentissa, vaan ne sijoittuvat niiden sairaanhoitopiirien joukkoon, joiden suhteen 4 momentin nojalla erityisvastuualueella on oikeus järjestämissopimuksen nojalla sopia ko. sairaanhoitopiirien kanssa asioista, joita mm. väestön kielellisten oikeuksien toteuttaminen edellyttää. Kielellisten oikeuksien perspektiivistä kysymyksiä aiheuttavat se, miten Etelä-Pohjanmaa ja Pohjois-Pohjanmaa valikoituvat säännöksen 3 momentin sairaanhoitopiireiksi suhteessa 4 momentissa tarkoitettuihin Pohjanmaahan ja Keski-Pohjanmaahan, ja se, miten laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestäminen toteutettaisiin käytännössä sekä sosiaali- että terveydenhuollon palvelujen osalta siinä tapauksessa, että lakiehdotus hyväksyttäisiin. Perusoikeuksien (esim. PL 6 §, 17 §, 19 §) samanaikaisen toteutumisen periaate on siksi tässä kohtaa tärkeä.

Perustuslakivaliokunta on aluehallintouudistusta koskevassa lausunnossaan PeVL 21/2009 todennut, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset oikeudet. Tämän tulkinnan perustuslakivaliokunta on vahvistanut mm. lausunnossaan PeVL 67/2014. Tämä tarkoittaa sitä, että eri vaihtoehtojen luomiseksi on laadittava arvio kielellisistä vaikutuksista ja sen perusteella valittava laillisuusharkinnan pohjalta se vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset oikeudet. Tarkoituksenmukaisuusharkinta ei näin ollen voi toimia päätöksenteon perustana.

Kuten hallituksen esityksessä tuodaan esille, Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri on yksikielinen suomenkielinen sairaanhoitopiiri ja sen takia velvollinen järjestämään palvelunsa ainoastaan suomeksi, kun taas Pohjanmaan sairaanhoitopiiri on kaksikielinen sairaanhoitopiiri ja sen takia velvollinen järjestämään palvelunsa sekä ruotsiksi että suomeksi. Jos Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri valitaan laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköksi siten, että sille syntyy jonkin mekanismin kautta vastuu myös Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin sosiaali- ja terveyspalveluista, tulee ensin mainitun sairaanhoitopiiriin toiminta-alueeksi näiltä viranomaistoiminnan osin sekä Etelä-Pohjanmaa että Pohjanmaa. Sairaanhoidon lisäksi sellaiseen viranomaistoimintaan kuuluu edellä lausunnon kohdassa 1 mainituilla tavoin sosiaalipäivystys, mm. lasten kiireellinen huostaanotto ja muu yksilön sosiaalista asemaa koskeva päätöksenteko ja arviointi. On mielestäni selvää, ettei Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri pysty suoriutumaan kielilain mukaisista velvoitteistaan ja toimimaan kielellisten perusoikeuksien edellyttämällä tavalla tällaisessa vaativassa viranomaistoiminnassa, ei edes siinä tapauksessa, että tyydyttäisiin yksikielisen viranomaisen käännös- ja tulkkauspalvelutasoon kielilain 18 §:n ja 20 § 3 momentin nojalla. Pohjanmaan sairaanhoitopiiri sitä vastoin on tällä hetkellä velvollinen palvelemaan kummallakin kansalliskielellä ja pystyisi käsitykseni mukaan huolehtimaan sekä ruotsin- että suomenkielisestä viranomaistoiminnasta omalla alueellaan ja Etelä-Pohjanmaan

sairaanhoitopiirin alueella. Terveystieteiden lakiehdotuksen 50 § 3 momentissa tehty valinta Etelä-Pohjanmaan hyväksi ei siten mielestäni voi olla perustuslain 122 § 1 momentille ja 17 § 2 momentille perustuvan laillisuusharkinnan mukainen lopputulos, vaan säännösehdotukseen tulisi kirjata Pohjanmaa. Tällöin Etelä-Pohjanmaa siirtyisi säännösehdotuksen 4 momentin piiriin.

Se mekanismi, jonka perusteella kielellisten perusoikeuksien määrittelemisestä voitaisiin sopia kahden kielellisesti hyvin poikkeavan sairaanhoitopiirin välillä, olisi esityksen mukaan järjestämissopimus. Järjestämissopimuksella voitaisiin, jos se toteutuisi esityksen ehdottamalla tavalla, käytännössä ohittaa yllä esitetty kielellisten palveluvelvoitteiden täsmentyminen kielilain luoman tavanomaisen järjestelmän mukaisesti. Ei ole mielestäni ajateltavissa, että perusoikeuden toteutuminen jätettäisiin säännösehdotuksen 4 momentissa mainitun, vapaaehtoiselta vaikuttavan järjestämissopimuksen varaan, vaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 § 1 momentin 2 kohdan mukaan säädettävä lailla. Jos käsitteen ”järjestämissopimus” tilalle vaihdettaisiin käsite ”valtioneuvoston asetus”, olisi selvää, että perusoikeusjärjestelmän takaamien yksilön oikeuksien perusteita, siten kuin ne on määritelty kielilaissa ja laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003), oltaisiin muuttamassa asetuksella, mikä ei olisi mahdollista. Yksilön oikeuksien perusteiden määrittämisen ei siis pitäisi olla mahdollista järjestämissopimuksen kautta, vaan on lainsäätäjän asia määrittää perusteet siinä tapauksessa, että halutaan poiketa normaalijärjestelmästä.

Keski-Pohjanmaan kaksikielisen sairaanhoitopiirin suuntautuminen yksikielisen Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin suuntaan loisi samankaltaisen tilanteen kuin aluehallintolainsäädäntöä valmisteltaessa ja on myös verrannollinen yllä esitettyyn Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan tilanteeseen. On hyvin epätodennäköistä, että Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri pystyisi tuottamaan lakiehdotuksen mukaiset sosiaali- ja terveystalvet kahdella kielellä. Siksi Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin orientoituminen kokonaisuudessaan kaksikielisen Pohjanmaan suuntaan, taikka Pohjanmaan suuntaan ruotsinkielisten henkilöiden suhteen ja Pohjois-Pohjanmaalle suomenkielisten henkilöiden suhteen hoito- ja palvelupaikan vapaan valinnan perusteella siten kuin Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2004:107 hyväksynyt ja perustuslakivaliokunta indikoinut perustuslakia säädettäessä, olisivat kielellisten oikeuksien turvaamisen kannalta parempia ratkaisuja kuin Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin automaattinen kokonaisorientaatio Pohjois-Pohjanmaan suuntaan. Myös nämä mahdollisuudet tulisi tuoda esille niiden vaihtoehtojen kohdalla, joita Keski-Pohjanmaan suhteen on hahmoteltu ja valita niiden joukosta paras.

Yllä esitetyn perustein olen sitä mieltä, että lakiehdotuksia ei voida säätää tavallisen lain säätämijärjestyksessä ilman että niitä ensin muutetaan.

Turku 16.11.2016

Markku Suksi
Julkisoikeuden professori