

Teuvo Pohjolainen

17.11.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 224/2016 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi terveydenhuoltolain erikoissairaanhoidon keskittämistä, ensihoitoa ja kiireellistä hoitoa koskevia säännöksiä sekä sosiaalihuoltolain sosiaalipäivystystä ja sosiaalihuollon saatavuutta ja saavutettavuutta koskevia säännöksiä.

Esityksen mukaan päivystysjärjestelmä muutettaisiin siten, että maassa olisi 12 ympärivuorokautista laajan päivystyksen yksikköä, joissa olisi useiden erikoisalojen päivystys. Laajan päivystyksen yksikössä olisi valmiudet erityistilanteiden hoitamiseen ja mahdollisuus tukea muita päivystysyksiköitä. Muissa keskussairaaloissa järjestettäisiin ympärivuorokautinen perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystys, joka sisältäisi tavallisimmin tarvittavien erikoisalojen päivystyksen. Lisäksi lähipalveluina järjestettävää kiireellistä vastaanottotoimintaa vahvistetaan.

Saumattoman palvelun toteuttamiseksi sekä kiireettömän että kiireellisen hoidon yhteydessä tulisi arvioida mahdollinen sosiaalihuollon tarve. Erityisosaamisen ja sitä kautta asiakasturvallisuuden ja palvelujen laadun varmistamiseksi sosiaalipalveluja voitaisiin koota yhteen valtakunnallisesti tai alueellisesti järjestettäväksi terveystalvelujen tai tarpeen mukaan muiden palvelujen yhteydessä.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi erikoissairaanhoidon työnjaosta osoittamalla tiettyjä tehtäviä valtakunnallisesti vähempään kuin viiteen yliopistosairaalaan sekä alueellisesti viiteen yliopistolliseen sairaalaan tai vastaavan tasoiseen sairaalaan taikka kahteentoista laajaa päivystystä ylläpitävään sairaalaan. Leikkaustoiminta, joka edellyttää leikkaussaliolosuhteita ja anestesiaa, koottaisiin niihin sairaaloihin, joissa on ympärivuorokautinen perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystys.

Esityksellä on hallituksen esityksen perustelujenkin mukaan paljon kytkentöjä perusoikeussääntelyyn, mutta myös perustuslain turvaamaan kunnalliseen itsehallintoon. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan luettelomaisesti esitykseen liittyvistä perusoikeussäännöksistä yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon (6 §), oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (7 §), yksityiselämän suojaan (10 §), uskonnon ja omantunnon vapauteen (11 §), tallennejulkisuuteen (12 §), itseään koskevaan päätöksentekoon osallistumisoikeuteen (14.3 §), oikeuteen kieleen ja kulttuuriin (17 §), jonka toteutumista ehdotetun sääntely yhteydessä on arvioitu laajimmin, oikeuteen terveystalveluihin ja sosiaaliturvaan (19 §) sekä julkisen vallan velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §).

Kun lakiehdotuksilla on merkittävä vaikutus useisiin perustuslain takaamiin perusoikeuksiin, olisi tärkeää, että ehdotettujen muutosten tarpeellisuus ja hyväksyttävyys olisi esityksessä huolella perusteltu suhteessa kuhunkin perusoikeussäännökseen. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että ehdotetuille muutoksille on hyväksyttävä yhteiskunnallinen tarve, jota ei voida saavuttaa perusoikeuksia vähemmän rajoittavin keinoin.

Poimin tähän lausuntoon vain keskeisimpinä pitämiäni lakiehdotuksen kohtia ja niiden suhdetta perustuslakiin.

2 Julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut

Terveysturvalain tarkoituksena on voimassa olevan lain 2 §:n perusteella edistää ja ylläpitää väestön terveyttä, kaventaa väestöryhmien välisiä terveyseroja, toteuttaa palvelujen saatavuutta, laatua ja potilasturvallisuutta, vahvistaa terveydenhuollon palvelujen asiakaskeskeisyyttä ja perusterveydenhuollon toimintaedellytyksiä sekä parantaa terveydenhuollon toimijoiden yhteistyötä.

Esillä oleva lakiehdotus toteuttaa osaltaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle osoitettua tehtävää turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71).

Perustuslakivaliokunta totesi voimassa olevaa terveydenhoitolakiesitystä arvioidessaan, mm.:

”Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota hallituksen esityksen erittäin niukkoihin sääätämisyjärjestysperusteluihin. Perusteluissa tuodaan vain esille eräitä sellaisia sääntelykohteita, joihin liittyy perustuslain säännöksiin liittyviä näkökohtia, mutta näitä ei edes pyritä arvioimaan perustuslain valossa. Tällaista arviointia ei juuri sisälly muuallekaan esityksen perusteluihin, vaikka esityksen kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset onkin mainittu lainsäädännön nykytilaa koskevassa jaksossa (s. 6—7). Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että etenkin tämänkaltaisen mittavan ja useiden perustuslain säännösten kannalta merkityksellisen esityksen yhteydessä tehdään kattavasti selkoa ehdotusten suhteesta perustuslakiin. Sääätämisyjärjestysperusteluissa on tällöin tarkasteltava ehdotusten perustuslain kannalta merkityksellisiä säännöksiä ja esitettävä arvio siitä, millä perusteilla niiden katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain, ja tarpeen mukaan myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, kanssa.”

Esillä olevaan hallituksen esitykseen liittyy osittain sama ongelma. Erityisesti Perustuslain 19 §:n suhde esitykseen kokonaisuudessaan ja sen yksittäisiin säännöksiin jää perustelematta ja arvioimatta.

Voitaneen kuitenkin arvioida, että terveydenhuoltolain ehdotetun 45 §:n mukaisella eräiden erikoissairaanhoidon tehtävien keskittämisellä ja kiireellisen hoidon varmistamiseen (50 §) liittyvällä velvollisuudella perustaa laajan ympärivuokautisen päivystyksen yksiköitä pyrittään varmistamaan riittävän asiantuntemuksen takaaminen vaikeimmissakin sairaustapauksissa. Sellaisina ehdotukset toteuttavat julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta riittävien terveysturvalajien turvaamiseen. Riittäviin palveluihin kuuluu eittämättä myös hoidon hyvä taso.

Lakiehdotuksen mukaan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköillä tarkoitetaan perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystystä, joka pystyy tarjoamaan laajasti palveluita usealla lääketieteen erikoisalalla ympärivuorokautisesti välittömästi ja jolla on voimavarat terveydenhuollossa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja erityistilanteiden hoitamiseen.

Myös ehdotettujen 50 a ja 53 a §:n edellyttämä terveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistyö on PeL 19 §:n toteutumisen kannalta merkittävää ja edistää sanotun perusoikeuden toteutumista käytännössä.

3 Kielellisten oikeuksien toteutuminen

Hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia on perusteltua arvioida myös kielellisten perusoikeuksien kannalta. 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”.

Kielellisten oikeuksien toteutumista on säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitu laajasti. On ilmeistä, että joidenkin toimintojen kokoaminen entistä suurempiin yksiköihin muuttaa yksikköjen toiminta-alueen kielisuhteita. Perustuslain näkökulmasta oleellista on kuitenkin se, että yhteiskunnan peruspalvelut ovat saatavissa samanlaisin perustein kielestä riippumatta. Kielilain mukaan valtion ja kaksikielisten kuntien viranomaisilta edellytetään, että hallinto toimii ja palvelua annetaan niin suomen kuin ruotsin kielellä.

Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslakivaliokunta on aluehallinnon uudistamista koskevaa lainsäädäntöä arvioidessaan katsonut, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määrittellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp, s. 3/II).

Ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että perustuslain 122 §:n tarkoituksena ei kuitenkaan ole ensisijaisesti varmistaa yksikielisten yksiköiden tai enemmistöltään ruotsinkielisen alueen muodostaminen, vaan ennen kaikkea turvata yhtäläiset palvelut niin suomen kuin ruotsinkin kielellä. Perustuslaista ei siten suoraan voida johtaa tulkintaa, jossa kieliperusteella tulisi toteuttaa tietty aluejaotus pelkästään kielellisistä syistä. Voin hyvin yhtyä tähän tulkintaan.

4 Kunnallinen itsehallinto

Hallituksen esityksessä asetetaan kunnille ja kuntayhtymille uusia velvoituksia, kun toimintoja lakisääteisesti keskitetään. Tämä on merkityksellistä perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kannalta.

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.

Esitys sisältää säännöksiä kuntien ja sairaanhoitopiirien yhteistoiminnasta ja työnjaosta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiosta. Hallituksen esityksen lähtökohtana on se, että perustuslain 19 pykälän 3 momentin perusoikeuksien turvaaminen edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien kokoamista suurempiin yksiköihin. Hallituksen käsityksen mukaan tällä tavoin varmistetaan perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla perusoikeuksien toteutuminen yhdenvertaisesti maan eri osissa.

Vrt. PeVL 41/2010: ”Ehdotetussa terveydenhuoltolaissa kootaan kansanterveysten ja erikoissairaanhoitolain toiminnan ja palvelujen sisältöä koskevat säännökset yhteen. Ehdotuksessa ei valiokunnan käsityksen mukaan ole kysymys kunnille annettavista uusista tehtävistä, vaan kunnilla nykyisen lainsäädännön perusteella olevien tehtävien hoitamistavasta (vrt. PeVL 20/2004 vp, s. 3/I). Sääntely on tältä osin perustuslain 121 §:ssä turvatun kuntien itsehallinnon kannalta ongelmaton.”

Terveydenhuollossa useita tehtäviä on tähänkin asti järjestetty jo varsin laajasti ylikunnallisena. Myös sosiaalihuollon tehtävistä monet toteutetaan jo nykyään ylikunnallisena. Kansanterveysten, erikoissairaanhoitolaisten ja terveydenhuoltolaisten säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää terveyspalveluja. Terveydenhuoltolain 50 §:ssä säädetään kunnan ja sairaanhoitopiirin velvollisuudesta jär-

jestää kiireellistä hoitoa. Ehdotetussa terveydenhuoltolain 50 §:n muutoksessa säädetään osalle sairaanhoitopiireistä velvoite ylläpitää laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikköä ja toisaalta rajataan muiden terveydenhuollon toimintayksiköiden mahdollisuuksia ylläpitää päivystysyksiköitä. Asiallisesti tämä tarkoittaa joillekin kuntayhtymille (sairaanhoitopiireille) asetettavia lisävelvoitteita ja vastaavasti toisille kuntatoimijoille annettavaa kieltoa laajan ympärivuorokautisen päivystysyksikön ylläpitämisestä.

Esityksellä puututaan kuntien itsehallintoon, mutta ei kuitenkaan yleisen toimialan tehtäväpiiriin. Esitys muuttaa kuntien lakisääteisiä – siis erityistoimialan – tehtäviä. Tästä voidaan säätää lailla, kun esitys ei merkitse kuntien toiminnan kohtuutonta supistamista. Esitys täyttää perustuslain 121.2 §:n vaatimuksen lailla säätämisestä.

Esitetty terveydenhuoltolain 50 § sisältää säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön toimivallasta myöntää hakemuksesta poikkeuslupia ympärivuorokautisen perusterveydenhuollon tai akuuttilääketieteen päivystyksen järjestämiseen tai synnytystoimintaan laissa säädetyin edellytyksin. Tämäkin säännös rajaa kunnan mahdollisuutta ympärivuorokautisen perusterveydenhuollon tai akuuttilääketieteen päivystysyksikön ylläpitämiseen. Nykyisin asiasta säädetään asetuksen tasolla. Kun sääntelyllä on läheinen yhteys sekä PeL 19 §:n vaatimukseen riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseen että PeL 121 §:n kunnallisen itsehallinnon suojaan, on perusteltua, että poikkeuslupaa koskevat säännökset siirretään asetuksesta lakiin.

5 Asetuksenantovaltuudet

Terveydenhoitolain muutosehdotuksen 45 § sisältää useita väljätköjä asetuksenantovaltuuksia. Sääntely on tosin tältä osin ollut väljää myös voimassa olevan terveydenhoitolain 45 §:ssä, joka on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 41/2010 vp).

Ehdotetun 45 §:n 5 momentin mukaan ”valtioneuvoston asetuksella säädetään... keskitettävien tutkimusten, toimenpiteiden ja hoitojen määrällisistä ja muista edellytyksistä”. Valtuutus viittaa 45 §:n 1 momentissa säädettyihin perusteisiin, joiden nojalla erikoissairanhoidon keskittäminen tulee toteuttaa. Ehdotetun 45.5 §:n viittaus ”muista edellytyksistä” on kuitenkin valtuuttavassa säännöksessä väljä, ottaen huomioon, että valtuutus koskee läheisesti sekä perustuslain 19.1 §:n että perustuslain 121 §:n sääntelyä. Perustellumpaa voisi

olla viitata asetuksenantovaltuudessa suoraan 45.1 §:ssä säädettyjen edellytysten tarkempaan sääntelyyn asetuksella.

Vrt. PeVL 41/2010 vp:

”Kiireellisen hoidon perusteista on tällaisen sääntelyn vahvan perusoikeuskytkennän vuoksi säädettyvä laissa. Asetuksenantovaltuus on tältä osin syytä joko poistaa tai muotoilla se tarkoittamaan valtuutusta antaa tarkempia säännöksiä lakiin otettavista kiireellisen hoidon perusteista.”