

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 24.11.2016 KELLO 10.00
HE 224/16 vp laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain
muuttamisesta

Käytettävissä olleen ajan lyhyiden vuoksi en ole voinut perehtyä esitykseen sillä tavoin kuin asian laatu ja laajuus mielestäni edellyttäisivät. Olen tämän vuoksi tässä sivuuttanut kaikki muut mahdollisesti huomiota vaativat kysymykset - mukaan lukien mahdolliset kytkennät muihin vireillä oleviin uudistuksiin - ja tarkastelen vain joitakin suomen ja ruotsin asemaan kansalliskielinä ja asetuksenantovaltaan liittyviä kysymyksiä. Niidenkin osalta kyseessä on aikapulan vuoksi enemmänkin kommentointi kuin asianmukaisesti valmisteltu asiantuntijalausunto.

- - - - -

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Tarkastelen seuraavassa (asetuksenantovaltuuksien lisäksi) vain viime kädessä näihin säännöksiin palautuvia perustuslakikysymyksiä ja niitäkin konkreettisesti vain siltä osin kuin on kysymys siitä, että Vaasan keskussairaala ei olisi yksi ehdotuksessa tarkoitetuista kahdestatoista laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköstä (ehdotettu terveydenhuoltolain 50 §) ja Vaasan sairaanhoitopiirin asukkaat ohjattaisiin saamaan nämä päivystyspalvelut Seinäjoen keskussairaalaan.

Perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentin sisältöä ei tässä ole tarpeen enempää tarkastella. Kaksi seikkaa on ehkä kuitenkin syytä mainita. Niihin yhteiskunnallisiin tarpeisiin, joista on PL 17,2 §:n mukaan huolehdittava samanlaisten perusteiden mukaan kuuluvat epäilemättä mm. ne erilaiset päivystyspalvelut, joita tarkoitetaan terveydenhuoltolain ehdotetun 50 §:n 3 momentin säännöksessä. Toinen merkittävä seikka on se, että PL 17,2 §:n säännöksen kannalta ei riittävää ole suomen- ja ruotsinkielisen väestön saamien palvelujen muodollinen yhdenvertaisuus, vaan säännös tarkoittaa myös tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamista. Tämä tulee selvästi esille jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa, jonka mukaiset perusoikeussäännökset sellaisinaan otettiin nykyisen perustuslakiin. Perusoikeusuudistukseen johtaneessa esityksessä todettiin (HE 309/93 vp, s. 65):

”Momenttiin sisältyisi julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännös korvaisi hallitusmuodon nykyisen 14 §:n 3 momentin. Säännös edellyttäisi paitsi näiden kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista. Säännöksellä olisi merkitystä esimerkiksi yhteiskunnallisten palvelujen sekä koulu- ja muiden sivistysolojen ja omakielisen tiedonvälityksen järjestämisessä.”

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamisvaatimukseen on kiinnittänyt huomiota myös perustuslakivaliokunta. Aluehallinnon uudistamista koskeneessa lausunnossaan pevl 21/09 vp valiokunta mm. totesi:

”Perustuslain 17 §:n säännös puolestaan edellyttää 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).”

Vähää myöhempana valiokunta vielä totesi, että ehdotuksessa tarkoitettun

”kielivähemmistön palveluyksikön perustamisella ei käytännössä pystyttäisi turvaamaan kielivähemmistöön kuuluvien tosiasiallisia mahdollisuuksia saada palveluja enemmistön kanssa samojen perusteiden mukaan.”

Hallinnollisia jaotuksia koskevan PL 122 §:n tulkinnasta ja erityisesti kielellisten oikeuksien merkityksestä siinä yhteydessä on viime vuosilta joitakin perustuslakivaliokunnan kannanottoja. Aluehallinnon uudistamista koskevassa lausunnossaan vuoden 2009 valtiopäivillä valiokunta tarkasteli PL 122 §:n soveltamista varsin perusteellisesti ja totesi mm.(pevl 21/09 vp):

”Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin. Perustuslakiesityksessä pidettiin tärkeänä, että hallintoa järjestettäessä otetaan huomioon perustuslain 17 §:ssä säädetyt kielelliset perusoikeudet sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaiset mahdollisuudet saada

palveluja omalla kielellään. Säännöksessä korostetaan kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 177/1; ks. myös PeVL 37/2006 vp, s. 7/II). Perustuslain 17 §:n säännös puolestaan edellyttää 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). Perustuslakivaliokunta on sittemmin korostanut perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehtimista silloin, kun valtion alue- ja paikallishallintoviranomaisten toimialueita järjestetään lakia alemmanasteisin säännöksin ja päätöksin (PeVL 29/2006 vp, s. 2/II, PeVL 42/2006 vp, s. 3). Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä valiokunta 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). Valiokunnan mielestä 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.”

Lausumasta voidaan tässä ehkä poimia esille se, että valiokunta piti PL 122 §:n säännöstä, jossa käytetään pehmeää muotoilua ”tulee pyrkiä”, selvästi velvoittavana, kun se mm. totesi säännöksen korostavan kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta ”edellyttämällä” näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan.

Tähän vuoden 2009 kannanottoonsa valiokunta viittasi myös vuonna 2014 sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeneesta esityksestä antamassaan lausunnossa pevl 67/14 vp. Valiokunta totesi siinä mm.:

”Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että hallintoa järjestettäessä on otettava huomioon perustuslain 122 §:ssä ja 17 §:ssä säädetyt kielelliset perusoikeudet. Kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa. 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).”

Edellä olevien lainausten viimeisen virkkeen sisältöön on viitattu monesti erilaisissa keskusteluissa. Minusta lausumaa ei voida soveltaa niin kaavamaisesti kuin välillä näyttää tehdyn. Minusta lausumassa tarkoitetuissa tilanteissa voi väistämättä olla merkitystä myös sillä, kuinka hyvin jokin malli varmistaa esim. sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista ja vastaavasti sillä, kuinka paljon muita malleja paremmin jokin malli toteuttaa kielellisiä perusoikeuksia (Kuviteltuna esimerkkinä: Miten suhtaudutaan, jos aluejakomalli A toteuttaa sosiaalisia perusoikeuksia oleellisesti paremmin kuin malli B, ja malli B toteuttaa vain marginaalisesti paremmin kielellisiä perusoikeuksia kuin malli A).

Miten edellä viittaillun normiston valossa olisi arvioitava ratkaisua, jossa Vaasan keskussairalaa ei ole otettu yhdeksi ko. 50 §:ssä tarkoitetuksi laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköksi ja Vaasan sairaanhoitopiirissä asuvien on edellytetty ainakin lähtökohtaisesti käyttävän Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin (Seinäjoen keskussairaalan) ko. päivystyspalveluja? Olen yrittänyt lukea kaiken sen, mitä hallituksen esityksessä – lähinnä vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin koskevilla sivuilla 40 -46 ja säätämisperusteluissa sivuilla 76 -79 - on esitetty väestön kielisuhteista, tarjolla olevista palveluista ja yleensä ehdotetun järjestelyn hyväksyttävyydestä perustuslain kannalta. Olen myös saanut ministeriöstä nähtäväkseni oikeusministeriön ja Vaasan sairaanhoitopiirin lakiluonnoksesta antamat lausunnot. Saamani kuva on puutteellinen - en toisin sanoen katso, että minulla on nyt riittävät tiedot erilaisista käytännössä vaikuttavista tekijöistä ja asetelmista esittääkseni asiatietoon perustuvan selvän kannan ehdotetun järjestelyn perustuslainmukaisuuteen. Pidän kuitenkin aiheellisena esittää joitakin asiaa koskevia havaintoja ja näkökohtia.

Hallituksen esityksessä esitetään mahdollisuuksia toteuttaa joitakin (korvaavia) päivystysjärjestelyjä myöhemmin päätöksiin, siis harkinnavaraisesti. En osaa pitää tällaisia ehkä toteutuvia mahdollisuuksia tässä tarkoitettun hyväksyttävyyksikysymyksen kannalta merkittävinä. Esityksessä viitataan myös moniin sellaisiin (lainsäädännöllisiin) järjestelyihin, joiden tarkoituksena on huolehtia siitä tai ainakin myötävaikuttaa siihen, että erilaisten tehtävien hoitajilla on tehtävässä tarvittava kansalliskielten (toisen niistä) taito. Tällaiset järjestelyt ovat tietysti perusteltuja, mutta ne eivät mitenkään ole po. hyväksyttävyyksikysymyksen kannalta riittäviä, koska ne eivät selvästikään pysty turvaamaan palvelujen tosiasiallista yhdenvertaisuutta, jota PL 17 §:n säännös edellyttää. Minusta tässä yhteydessä on merkitystä myös sillä, että ne asiat, joita sairaalaan päivystykseen tuleva esittää tai haluaa esittää henkilökuntaan kuuluville, ovat usein sillä tavoin vahvasti henkilökohtaisia, että henkilöllä pitäisi olla toimiva – ja täysin käytettävissä olevaksi koettu - mahdollisuus esittää ne omalla (äidin)kielellään.

Minusta se, mitä esityksessä on nyt esitetty, ei riitä osoittamaan, että ehdotettu laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestely on Vaasan sairaanhoitopiirissä asuvan ruotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien tosiasiallisesti yhdenvertaisen toteutumisen kannalta perustuslaillisesti hyväksyttävä ratkaisu. Jos ajatellaan edellä viitattuja valiokunnan vuosien 2009 ja 2014 kannanottoja, ei mielestäni voida sanoa, että Etelä-

Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin (Seinäjoen keskussairaalaan) nojaava päivystysjärjestely on kielellisten oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta vain marginaalisesti tai hienosäätöisesti heikompi ratkaisu kuin olisi jokin sellainen ratkaisu, jossa ko. päivystys voisi säädetysti toteutua Vaasan sairaanhoitopiirissä. Näyttötaakka on tämän esityksen pohjalta vielä jäänyt hallitukselle - asiassa pitäisi paremmin osoittaa, että päivystyspalvelut toimivat kielellisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta hyvin Seinäjoen keskussairaalaan ja/tai osoittaa, että muut järjestelyvaihtoehdot todella ovat asiaperustein arvioituina oleellisella tavalla heikompia.

- - - - -

Käsittelen asetuksenantovaltaa koskevia järjestelyjä ehdotuksessa vain lyhyesti. Esitän ensin joitakin yleisiä huomioita PL 80 §:n säännöksestä ja kommentoin sitten joitakin kohtia lakiehdotuksissa.

Valtuus asetuksen antamiseen on PL 80§:n mukaan annettava laissa, mutta lailla säädettäväksi on pidätetty paitsi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säätäminen myös säätäminen asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Pelkän asetuksen varaan ei voida osoittaa yksilön aseman ja oikeuksien vähänkään merkittävä järjestelyjä. Käytännössä on katsottu, että muutkaan merkittäviksi katsotut säädännäiset järjestelyt, esimerkiksi merkittävät toimivaltajärjestelyt, eivät voi jäädä säädettäväksi yksinomaan asetuksessa, siis ilman peruspiirteiden osoittamista laissa. Asetuksenantovallan käyttäjänä voi säännöksen mukaan olla tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö. Käytännössä asetuksen antajina ovat lähinnä valtioneuvosto tai ministeriö. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on lähdetty siitä, että merkittävämät , laaja-alaisemmat asetukset antaa yleensä valtioneuvosto.

Terveystieteiden lain ehdotettuun 41 §:ään sisältyy laaja valtuus asetuksen antamiseen. Kysymys on nykyisen, myös laajan asetuksenantovallan edelleen laajentamisesta. Minusta on perusteltua kysyä, kuuluuko ”ensihoitojärjestelmän johtamisjärjestelmästä” säätäminen ilman mitään lainsäätäjän ohjausta asetuksenantajalle. Jos ehkä kuuluisikin, minusta näin laaja säätelyvaltuuspaketin osoittaminen ministeriön eikä valtioneuvoston käytettäväksi ei oikein istu PL 80 §:n säännökseen.

Terveystieteiden lain muutetun 45 §:n viimeisessä momentissa on valtioneuvostolle osoitettu laaja asetuksenantovaltuus. Voi toisaalta olla, että asetukseen tässä jätetyt

kysymykset ovat sellaisia, että niitä ei ole tarkoituksenmukaista laissa säätää eikä niitä oikein voida myöskään yleisin piirtein ohjata laissa.

Sosiaalihuoltolain muuttamista koskevan ehdotuksen 33 a §:n 3 momentissa on valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus, joka vaikuttaa asiallisesti merkittävältä. Säännöksen perustelut ovat vähän sanovat. Voi olla, että tähän valtuutukseen sopivat samat näkökohdat, joita edellä esitettiin terveydenhuoltolain §:n yhteydessä.