

21.4.2021

EOAK/2705/2021

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

00102

Viite: Lausuntopyyntöne 14.4.2021

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiestä kuultavaksi ja antamaan kirjallisen lausunnon asiakohdassa tarkoitetusta hallituksen esityksestä. Valiokunta on pyytänyt asiantuntijoita tarkastelemaan lakiehdotuksia vammaisten henkilöiden oikeuksien kannalta. Esitän lausuntonani tältä osin kunnioittavasti seuraavan.

1 Yleistä

Uudistuksen keskeinen perustelu on, että nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä ei enää turvaa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita perustuslain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhdenvertaisesti.

Esityksessä ehdotetaan sekä sosiaali- että terveydenhuollon perus- ja erikoistason järjestämisvastuun kokoamista yhden järjestäjän eli hyvinvointialueen vastuulle. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevat keskeiset säännökset sisältyisivät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavaan lakiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun sisällöstä eri tehtävien osalta säädettäisiin lisäksi edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon erityislaeissa. Näihin erityislakeihin tehtäisiin tekniset muutokset, jotka liittyvät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymiseen kunnilta hyvinvointialueille. Näitä teknisiä muutoksia koskeva ns. sote100 -hallituksen esitys (HE 56/2021) on annettu eduskunnalle.

Sosiaali- ja terveystalvaeluita sekä pelastustointa koskevan uudistuksen tavoitteena on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteis-

kunnallisten muutosten mukaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.

Sairaanhoitopiirien ja kehitysvammaisten erityishuoltopiirien kuntayhtymät sekä niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyisivät hyvinvointialueille.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antamien sote-uudistusta koskevien lausuntojen (PeVL 26/2017, 15/2018 ja 65/2018) perusteella täsmällisemmin hyvinvointialueen järjestämisvastuusta sekä tarkkarajaisemmin palveluiden ja työvoiman hankkimisesta yksityisiltä palveluntuottajilta sekä vuokratyövoiman käytöstä.

2 Tarkastelun kannalta keskeiset perus- ja ihmisoikeudet

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöksen 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 27/2016, YK:n vammaissopimus) 1 artiklan mukaan yleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Tämän toteutumiseksi sopimusvaltiot ovat sitoutuneet muun muassa toteuttamaan kaikki asianmukaiset lainsäädännölliset, hallinnolliset ja muut toimet yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täytäntöön panemiseksi ja toteuttamaan kaikki asianmukaiset, myös lainsäädännölliset, toimet vammaisia henkilöitä syrjivien säädösten, määräysten, tapojen ja käytäntöjen muuttamiseksi tai poistamiseksi.

3 Vammaisiin henkilöihin kohdistuvat esityksen vaikutukset (kohta 4.2.4.4.3)

Esityksen mukaan järjestämisvastuun siirtäminen hyvinvointialueen vastuulle parantaisi mahdollisuuksia turvata vammaisten henkilöiden sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuus ja laatu kuntia paremmin, koska voimavarat ja osaaminen olisivat vahvemmat kuntia merkittävästi suuremmissa hyvinvointialueissa. Nykytilassa vammaispalvelujen saatavuus ja laatu vaihtelevat suurestikin eri kunnissa, eivätkä ihmiset siten ole yhdenvertaisessa asemassa. Suunnitellut suuremmat järjestäjätahot voisivat vahvistaa palveluiden järjestäjien ja ammattihenkilöiden osaamista ja ehdotus voisi siten edistää palveluiden laatua ja käyttäjien yhdenvertaisuutta.

Esityksen mukaan se parantaisi edellytyksiä siihen, että monialaisessa palvelutarpeessa olevat vammaiset henkilöt voisivat entistä useammin saada palvelunsa yhdestä toimipisteestä ja heidän tarvitsemansa palvelut olisi mahdollista entistä paremmin sovittaa yhteen myös heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaisesti.

Esityksen myötä nykyiset erityishuoltopiirien kuntayhtymät purettaisiin ja niiden toiminta ja henkilöstö siirtyisivät osaksi hyvinvointialueiden toimintaa. Toiminta siirtyisi sille hyvinvointialueelle, jonka alueella tehtävää hoitava henkilöstö työskentelee. Myös kuntayhtymän omistamat kiinteistöt siirtyisivät sen hyvinvointialueen hallintaan ja omistukseen, jonka alueella kiinteistö sijaitsee.

Esityksen mukaan siinä on otettu huomioon myös, että Etevan, Vaalijalan ja Eskoon kuntayhtymät toimivat usean maakunnan alueella. Voimaannpanolakehdotuksen mukaan niiden toiminta jaettaisiin niiden toimintayksiköiden sijaintimaakunnalle. Hyvinvointialueiden pitäisi lisäksi sopia siirtyvissä asumispalveluyksiköissä tai päivä- ja työkeskustoiminnassa palveluita saavien palveluiden jatkamisesta niiden henkilöiden osalta, joille palveluita ei järjestetä heidän omalla hyvinvointialueellaan.

Esityksen mukaan se huomioi YK:n vammaissopimuksen, jossa vammaisuutta ei määritellä diagnoosipohjaisesti. Yleissopimuksen näkökulmasta vammaisuus tulee nähdä yksilöllisiin tarpeisiin nähden suhteessa ympäristöön, ei diagnoosiin. Näin ollen palvelujärjestelmää ei hyvinvointialueilla voida jaotella vamman laadun perusteella, vaan sen tulee kohdella vammaisia henkilöitä yhdenvertaisesti. Tästä syystä ehdotus erityishuollon kuntayhtymien purkamisesta on perusteltu, sillä sen myötä vammaiset henkilöt saisivat vammaisuuden perusteella järjestettävät erityispalvelunsa (kaikki vammaispalvelut) asuinpaikkansa mukaisen hyvinvointialueen järjestämänä ja nämä palvelut olisi mahdollista integroida osaksi muita henkilölle tarjottavia sosiaali- ja

terveydenhuollon palveluita. Esityksen mukaan tämä parantaisi palveluiden saatavuutta ja laatua nykytilanteeseen verrattuna, sillä kehitysvammaisilla on nykyisin ollut joissakin tapauksissa vaikeuksia saada perusterveydenhuollon palveluja, koska myös terveydenhuolto on sisältynyt erityishuollon palveluihin.

Esityksen mukaan keskitettäviä palveluita tarvittaisiin tietyissä tilanteissa todennäköisesti myös jatkossa. Erityisosaamisen turvaamiseksi hyvinvointialueet voisivat sopia yhteistyösopimuksessa tiettyjen erityispalveluiden keskittämisestä ja siihen liittyvästä työnjaosta yhteistyöalueellaan. Esimerkiksi nykyisten erityishuoltopiirien kuntayhtymien osaamista voitaisiin hyödyntää jatkossa keskittämällä joitakin erityishuoltopiirien nykyisin tuottamia erityispalveluita yhteistyöalueilla niille hyvinvointialueille, joissa näitä palveluita nykyisin antavat erityishuoltopiirien toimintayksiköt sijaitsevat. Tällöin muut yhteistyöalueen hyvinvointialueet hankkisivat kyseiset erityispalvelut niitä tuottavalta hyvinvointialueelta.

Esityksen mukaan mahdollisuus koota osa sosiaali- ja terveydenhuoltoon kuuluvista palveluista ja tehtävistä valtakunnallisesti suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle hyvinvointialueelle terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain nojalla annettavien keskittämisasetusten perusteella olisi merkittävä esimerkiksi harvinaissairauksia sairastavien henkilöiden palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on jo vuosien ajan ollut yleisenä havaintona, että vammaispalveluiden järjestämisessä ja toteuttamisessa on huomattavia alueellisia eroja. Kuntien vammaispalveluita koskevat soveltamisohjeet ja -käytännöt ovat epäyhtenäisiä. Laillisuusvalvonnassa on ilmennyt, että kuntien voimavarat ja osaaminen järjestää laadukkaita ja vammaisen henkilön tarpeen mukaisia palveluita vaihtelee suuresti eri kunnissa. Lisäksi kuntien yleisten peruspalveluiden saatavuudessa, laadussa ja esteettömyydessä on puutteita ja kuntien välisiä eroja, jotka ohjaavat vammaisia henkilöitä erityispalveluiden piiriin.

Totean, että esitys erityishuoltopiirien kuntayhtymien purkamisesta on aiheuttanut kentällä runsaasti keskustelua ja esitykseen on nähty liittyvän sekä uhkia että mahdollisuuksia. Erityishuollon rakenteiden uudistuksen toimeenpanosta riippuu, miten uudistus vaikuttaa perusoikeuksien toteutumiseen. Olen uudistuksen eri vaiheissa korostanut sitä, että perusoikeuksien toteutuminen edellyttää myös jatkossa tehokasta ja vaikuttavaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden valvontaa.

4 Palveluiden saatavuus ja saavutettavuus

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 4 §:ssä säädettäisiin palveluiden saatavuudesta ja saavutettavuudesta.

Säännöksen 1 momentin mukaan hyvinvointialueen olisi suunniteltava ja toteutettava sosiaali- ja terveydenhuolto sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisena kuin asiakkaiden tarve edellyttää.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa:

”Tarpeen määrittely perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntöön ja siinä säädettyihin periaatteisiin. Tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon sekä väestötasolla tarkasteltu tarve että myös yksilötason tarve. Hyvinvointialueen olisi varauduttava järjestämään sellaisia palveluja ja siinä laajuudessa kuin hyvinvointialueen asukkaiden ja muiden asiakkaiden objektiivisen tarpeen voidaan olettaa olevan. Väestötasolla tarpeen arvioinnissa on huomioitava eri kansan- ja väestöryhmät mukaan lukien kielelliset vähemmistöt sekä eri asiakasryhmät. Toisaalta tarpeessa olisi edellä olevan mukaisesti otettava huomioon yksittäisten henkilöiden objektiivinen palvelujen tarve. Objektiivinen tarve tarkoittaa esimerkiksi vammaispalvelulain 3 §:n 2 momentin mukaista asiakkaan yksilöllistä tarvetta.

Tarpeella ei sen sijaan tarkoiteta yksittäisten henkilöiden kokemaa subjektiivista tarvetta johonkin tiettyyn palveluun. Palvelujen tarpeen arvioinnin tulee perustua sosiaalihuollon tai terveydenhuollon erityislainsäädäntöön – kuten sosiaalihuoltolakiin, lastensuojelulakiin tai terveydenhuoltolakiin – sekä sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön yhdessä asianomaisen henkilön kanssa tekemään arvioon siitä, onko hänellä lainsäädännössä tarkoitettu tarve hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevaan palveluun.”

Säännös on keskeinen perustuslaissa turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisen kannalta. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi olisi säännöksen 1 momenttiin lisättävä maininta siitä, että yksittäisen asiakkaan palveluiden tarve tulee arvioida siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännössä säädetään.

Säännöksen 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja toteutettaessa olisi edistettävä niiden esteettömyyttä ja saavutettavuutta.

Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan palveluiden toteuttaminen esteettömästi mahdollistaa kaikille palveluita tarvitseville palvelujen piiriin pääsyn ja mahdollisuuden käyttää niitä toimintakyvyn tai terveyden sitä estämättä. Esteetön ympäristö mahdollistaa muun muassa itsenäisen asioimisen monille sellaisille henkilöille, jotka huonosti

toimivassa ympäristössä olisivat toisten avun varassa. Esteettömyydessä on kyse periaatteesta, jonka mukaan rakennetun ympäristön, palveluiden ja viestinnän on oltava kaikkien saavutettavissa. Ihmisten eliniän pidetessä ja iäkkäiden ihmisten lukumäärän lisääntyessä esteettömyyden merkitys korostuu entisestään elämänlaatua parantavana tekijänä. Esteettömyys lisää eri toimintojen sujuvuutta ja nopeuttaa esimerkiksi asiointia ja siirtymistä paikasta toiseen. Myös YK:n vammaissopimus edellyttää esteettömyyden huomioon ottamista kaiken palvelusuunnittelun lähtökohtana. Esteettömyyden laiminlyönti voi olla yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää.

Totean, että esityksessä ehdotetun säännöksen sanamuoto ei vastaa yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyä. Säännöksen 2 momenttia olisi perusteltua täsmentää sekä kirjoittaa velvoittavampaan ja voimassaolevaa oikeustilaa paremmin kuvaavaan muotoon siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita on toteutettava esteettömästi ja siten, että ne ovat saavutettavissa. YK:n vammaissopimuksessa palveluiden esteettömyyden (ympäristön ja tilojen esteettömyys) ja saavutettavuuden (tiedonsaannin ja viestinnän esteettömyys) vaatimus on ehdoton ja laaja. Vammaissopimus edellyttää esteettömyyden huomioon ottamista kaiken palvelusuunnittelun ja palvelujen järjestämisen sekä toteuttamisen lähtökohtana.

5 Hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimet

Hyvinvointialueesta annettavan lain 32 §:ssä säädettäisiin hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimistä.

Säännöksen 1 momentin mukaan aluehallituksen olisi asetettava nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi hyvinvointialueen nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi hyvinvointialueen vanhusneuvosto sekä vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi hyvinvointialueen vammaisneuvosto. Vaikuttamistoimielinten jäsenet valittaisiin hyvinvointialueen kunnissa toimivien vastaavien vaikuttamistoimielinten jäsenistä siten, että kustakin vaikuttamistoimielimestä valittaisiin vähintään yksi edustaja. Lisäksi vaikuttamistoimielimiin voitaisiin valita muita henkilöitä. Aluehallituksen olisi huolehdittava vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksistä.

Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan aluehallituksen tulisi asettaa hyvinvointialueen nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, hyvinvointialueen vanhusneuvosto sekä hyvinvointialueen vammaisneuvosto ja huolehtia näiden toimintaedellytyksistä. Näiden vaikuttamistoimielinten jäsenet tulisi valita kuntalain 26 - 28 §:ien mukaisten, hyvinvointialueen kunnissa toimivien vastaavien vaikuttamistoimielinten jäsenistä siten, että kustakin vaikuttamistoimielimestä va-

littaisiin vähintään yksi edustaja. Tällä korostettaisiin yhtäältä hyvinvointialue- ja kuntatason vaikuttamistoimielinten välistä yhteyttä sekä toisaalta kuntien vaikuttamistoimielinten tasapuolista edustusta. Muilta osin jäsenmäärä, kokoonpano sekä vaikuttamistoimielinten valinta ja esimerkiksi toimintatavat jäisivät hyvinvointialueen päätettäväksi. Näin voitaisiin ottaa huomioon erilaiset alueelliset olosuhteet. Vaikuttamistoimielimet voidaan valita esimerkiksi vuoden tai pidemmäksi toimikaudeksi.

Perusteluissa todetaan, että vammaisneuvoston osalta on tärkeää huolehtia vammaisten henkilöiden ja heidän omaistensa ja järjestöjen riittävästä edustuksesta ja siitä, että eri vamma- ja sairausryhmät olisivat monipuolisesti edustettuna neuvostossa.

Ehdotetusta 32 §:stä puuttuu vammaisten henkilöiden osallistamista koskeva vastaava säännös, joka on kuntalain 28 §:n 1 momentissa: ”Vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulee olla vammaisneuvostossa riittävä edustus.” Mielestäni hyvinvointialueen vammaisneuvoston osalta vastaava säännös tulee sisällyttää myös hyvinvointialueesta annettavaan lakiin.

Vammaisten osallistamisvelvoite perustuu YK:n vammaissopimukseen. Vammaissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja, joilla tätä yleissopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta. Vammaissopimuksen 4 artiklan määräysten toteutuminen edellyttää viranomaisilta oma-aloitteista aktiivisuutta vammaisten ihmisten mukaan ottamiseksi eri prosesseihin. Vammaisten henkilöiden osallistamisen mainitseminen yksinomaan perusteluissa ei toteuta riittävällä tavalla myöskään perustuslain 14 §:ssä julkiselle vallalle asetettua velvoitetta edistää yksilön osallistumisoikeutta.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Kaija Tanttinen-Laakkonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.