

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 27.4.2021 KELLO 10.30
HE 241/20 vp hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Valiokunnasta tulleen sähköpostin mukaan kuulemisen aiheena on nyt Uudenmaan erityisratkaisu (hallituksen esityksen 5. lakiehdotus). Sääntelyä pyydetään arvioimaan erityisesti yhdenvertaisuuden, osallistumisoikeuksien ja oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin kannalta sekä PL 121 §:n kannalta.

- - - - -

Yhdenvertaisuudesta on syytä aluksi lähtökohtaisesti todeta, että perusoikeuksien – kuten esim. yhdenvertaisuuden - subjekteja ovat luonnolliset henkilöt. Kunnat tai muut alueelliset yksiköt eivät siten voi etujensa ajamisessa suoraan vedota perustuslain yhdenvertaisuusnormiin eikä esim. laki, jossa joitakin kuntia käsitellään muista kunnista merkittävästi poikkeavalla tavalla vielä tämän ”kuntakohtaisen” eron vuoksi ole perustuslain kanssa ristiriidassa.

Laki, jossa asioita järjestetään kunnittain tai alueittain merkittävästi erilaisin tavoin voi kuitenkin olla sisällöltään perustuslain kannalta ongelmallinen, jos erilaiset järjestelyt merkitsevät myös yksilön oikeuksien muodostumista kunnittain tai alueittain merkittävästi erilaisiksi. Kysymys voi tällöin olla eroista perustuslaissa erikseen turvatuissa oikeuksissa - esimerkiksi sosiaaliturvaan - , mutta myös eroista muissa yksilölle merkittävissä oikeuksissa. Kysymys on tällöin enemmänkin siitä, miten yhdenvertaisina sisällöltään yksilön oikeudet toteutuvat eikä niinkään

järjestelyjen, nimikkeiden ja menettelytapojen yhtäläisyydestä. Perustuslain kannalta huomiota voivat vaatia laista suoraan johtuvien erojen lisäksi myös erot, joita lain soveltamisesta voi suurella todennäköisyydellä seurata. Valiokunnan käytännön valossa voidaan myös todeta, että vain yksilölle merkittävät erot oikeuksien toteutumisessa voivat olla merkittäviä myös perustuslain yhdenvertaisuusnormin soveltamisen kannalta. - Juuri yksilön oikeuksiin mahdollisesti ulottuvien vaikutusten kannalta on Uudenmaan erilliskorjausta syytä tarkastella yhdenvertaisuusnormin valossa. Sen tarkasteluun, toteutuvatko tietyt oikeudet erilliskorjauksen piirissä yhdenvertaisesti kokonaisuudistuksen yleisten järjestelyjen kanssa, sisältyy lähtökohtaisesti myös arviointi oikeuksien toteutumisen riittävydestä.

Olen yrittänyt perehtyä Uudenmaan erilliskorjausta koskevan lakiehdotuksen tekstiin (5. lakiehdotus, esityksen sivut 1301-1311), lakiehdotuksen perusteluihin (s.851-874) ja erilliskorjausta koskevaan jaksoon esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 1169-1177). Jos mahdollisesti hiomista ansaitsevat lakitekniset yksityiskohdat (ja uuskieliset ilmaukset, kuten ”kustannusvaikuttavat... palvelut”, 1,2 §) sivuutetaan, voidaan erilliskorjausta koskevasta ehdotuksesta nähdäkseni todeta tässä lyhyesti seuraavaa.

Asiassa on olemassa tavallisen lain säätäjän harkintavaltaan selvästi kuuluvat ja myös PL 6 §:n säännöksen mielessä täysin hyväksyttävät perusteet suunnilleen nyt ehdotetun kaltaisen erilliskorjauksen toteuttamiselle. (Hienosäätöisten muutosten mahdollisuus ja ehkä myös aiheellisuus ei vähennä nyt tehdyn ehdotuksen periaatteellista oikeutusta.) Ensisijaiset perustelut erillisjärjestelylle ja sen hyväksyttävyydelle ovat väestömäärissä ja jo olemassaolevissa rakenteissa ja järjestelyissä. Hienosäädön tarpeita voi joissakin kohdissa olla, mutta kokonaisuutena ehdotus minusta näyttää riittävästi turvaavan lausuntopyynnössä viitatu perustuslaista johtuvat vaatimukset ”yhdenvertaisuuden, osallistumisoikeuksien ja oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin kannalta sekä perustuslain 121 §:n kannalta”. Tässä kohden mainitsen erikseen kaksi asiaa. En pidä perustuslain ja osallistumisoikeuksien kannalta ongelmallisena sitä, että Helsingin kaupungissa ei lakiehdotuksen 18 §:n mukaan toimiteta hyvinvointialueesta annetussa laissa tarkoitettuja aluevaaleja, vaan uudistuksessa yleensä aluevaltuustolle kuuluvia tehtäviä hoitaa Helsingissä kaupunginvaltuusto.

Perustuslain 121 §:n osalta toteaisin, että säännöksen 4 momentista ei nyt, kun

itsehallinnollisia järjestelyjä kuntaa suuremmille hallintoalueille ollaan vasta kehittämässä, voida johtaa tiukkoja itsehallinnollisuusvaatimuksia. Tähän liittyen ei nähdäkseni voida katsoa lakipaketin yleisten itsehallintoratkaisujen eikä myöskään Uudenmaan erillisratkaisuun sisältyvien itsehallintoratkaisujen olevan ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa. Estettä ei tietysti toisaalta ole sille, että lakiin otettaisiin itsehallinnon kannalta pitemmälle meneviä järjestelyjä kuin perustuslain katsotaan vaativan.

Valiokunnasta tullessa sähköpostissa on pyydetty ottamaan kantaa myös kahteen erityiskysymykseen. Kannanottoa pyydetään ensinnäkin

”kielellisten oikeuksien ja lailla säätämisen kannalta siihen, että yksikielisen Keski-Uudenmaan asukkaiden kielellisten oikeuksien toteutuminen saattaa riippua 5.lakiehdotuksen 9 §:n mukaisesta sopimuksesta.”

Esityksen 5. lakiehdotuksen 9 § koskee HUS-järjestämissopimuksen sisältöä. HUS-järjestämissopimus on säännöksen mukaan Uudenmaan hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän keskinäinen sopimus, jossa ne sopivat mm. keskinäisestä työnjaosta ”terveydenhuollon palvelujen järjestämiseksi”. Sopimuksessa voidaan säännöksen mukaan ”sopia Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin vastuulle kuuluvien terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuun siirtämisestä tarpeen mukaan HUS-yhtymälle.” Yksilön oikeus käyttää asiassaan viranomaisessa oma kieltään, suomea tai ruotsia, on PL 17 §:n mukaan turvattava lailla. Myös PL 2,3 §:n ja PL 80, 1 §:n säännösten voidaan katsoa edellyttävän ainakin yksilön oikeutta koskevien merkittävien kysymysten järjestämistä lailla. Kun lailla säätämisen vaatimus selvästi koskee myös sen osoittamista, mikä viranomainen tai taho on vastuussa perusoikeuden turvaa toteuttavista toimista, voidaan ehdotettua sopimismahdollisuutta pitää tässä suhteessa ongelmallisena. Kun tässä kuitenkin on kysymys hyvin säännelystä toiminnasta ja monella tapaa yhteistyötä tekevästä julkisista toimijoista, voidaan mielestäni katsoa, että myös lailla säätämisen vaatimus täyttyy, jos sopimismahdollisuutta koskevan säätelyn voidaan katsoa sisällöltään turvaavan ko kielellisten oikeuksien toteutumisen.

HUS-järjestämissopimukselle tulevaan sisältöön ehkä vaikuttavasta sääntelystä voidaan tässä mainita ehdotetun lain 9 §:n 2 momentin alku, jonka mukaan sopimuksen on edistettävä mm. ”kielellisiä (p.o. kielellisten) oikeuksien toteutumista” ja saman

momentin loppu, jonka mukaan ”sopimuksessa on sovittava osapuolten välisestä työnjaosta siten, että asiakkaalla on oikeus yhdenvertaiseen hoitoon kotikunnastaan riippumatta.” Merkitystä sopimuksen sisällön muotoutumiselle voi olla myös sopimuksen valmistelua koskevalla lain 10 §:llä, jonka 3 momentin mukaan osapuolten on ennen sopimuksen hyväksymistä kuultava sosiaali- ja terveysministeriötä. Vaikutusta sopimukselle tulevaan sisältöön voisi olla myös sillä, että ehdotuksen 12 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää sopimuksesta ja sen sisällöstä, ei ainoastaan silloin kun sopijapuolet eivät ole päässeet sopimukseen ko. järjestämissopimuksesta, vaan myös silloin jos sopimuksessa ”ei ole sovittu 9 §:n 3 momentissa tarkoitetuista asioista siten, että se turvaisi osapuolten lakisääteisten tehtävien toteutumisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuuden.” Minusta voidaan ajatella, että sopimuksen laatimista ja sisältöä koskeva sääntely laissa yhteydessään riittävästi turvaa myös kielellisten oikeuksien toteutumisen HUS-järjestämissopimuksessa ja sen soveltamisessa. Jos pidetään tarpeellisena, sopimusta koskevaa sääntelyä laissa voidaan tietysti täydentää, ehkä vaikka niin, että valtioneuvoston oikeutta päättää HUS-järjestämissopimuksesta koskevan 12 §:n 1 momentissa oleviin ”siten, että”-kriteereihin lisätään maininta yksilön oikeuksien riittävästä turvaamisesta.

Lausuntopyynnön toisessa erityiskysymyksessä pyydetään ottamaan kantaa

”perustuslain 122 §:n kannalta Vantaaan-Keravan asemaan (kaksikielinen hyvinvointialue, jossa ruotsinkielisten asukkaiden osuus on vain 2,2 % väestöstä.”

Perustuslain 122 §:n mukaan tulee hallintoa järjestettäessä pyrkiä yhteensopiviin aluejaoituksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksen säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi säännöksen merkitsevän vaatimusta välttää monia erilaisia aluejaoituksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä. Valiokunta myös katsoi kielellisten oikeuksien voivan merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi voidaan poiketa sinänsä yhteensopivista aluejaoituksista (pevm 10/98 vp, s. 35). Vuoden 2009 valtiopäivillä valtion aluehallinnon uudistamisesta antamassaan lausunnossa valiokunta totesi mm. (pevl 21/09 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 aluejaoituksista 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.

Kielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samoin kuin yleisemminkin vaikutusmahdollisuudet aluehallinnossa saattavat valiokunnan mielestä vaarantua erityisesti silloin, jos kielivähemmistö jää hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi. Lähtökohtaisesti perustuslain kannalta ongelmallista olisi ainakin se, jos viraston tai keskuksen toimialueella on vain yksi kaksikielinen kunta. „,,,”

Lausuma, jonka mukaan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että hallinnollisesti toimivista aluejakovaihtoehtoista valitaan se, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet, on muotoilultaan yllättävänkin vaativa.. Valiokunta on myöhemmin toistanut lausuman ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa lausunnossaan pevl 67/14 vp (s. 14). Toisaalta valiokunta on samassa launnossa myös viitannut siihen, ettei uudistuksissa voida rajoittua vain joidenkin perusoikeuksien huomioon ottamiseen (pevl 67/14 vp, s. 4):

”....Toisaalta valiokunnan mielestä ei ole valtiosääntöoikeudellisesti riittävää arvioida sääntelyä ainoastaan sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, vaan erityisesti järjestelmän uudistamisen hallinnollista toteuttamistapaa ja palvelujen rahoitusvastuuta on syytä tarkastella myös muiden perustuslain säännösten valossa (vrt. PeVL 20/2013 vp, s. 3/II ja PeVL 37/2006 vp, s. 3/I).”

Nyt tarkasteltavana olevan esityksen säätämisyjärjestysperustelujen kielellisiä oikeuksia koskevassa jaksossa todetaan kielellisistä oikeuksista kaksikielisellä hyvinvointialueella mm.(HE 241/20 vp, s. 1140-1141):

”....Ehdotetun kielilain muutoksen mukaan lakia sovellettaisiin myös hyvinvointialueella ja hyvinvointiyhtymässä. Esityksen sisältö vastaa nykytilaa eikä siten muuta kielellisiä oikeuksia lain tasolla. Esityksen myötä oikeus saada palveluja sekä suomen, että ruotsin kielellä laajenee maantieteellisesti, koska kaksikielisen hyvinvointialueen olisi järjestettävä palvelut molemmilla kielillä myös sen alueeseen kuuluvissa yksikielisissä kunnissa. Samalla kuitenkin palveluista vastuussa olevien alueiden koko kasvaisi ja kielivähemmistön suhteellinen osuus väestöstä pienenesi, mikä voi johtaa kielellisten oikeuksien ja palveluiden kielellisen saavutettavuuden käytännön heikentymiseen. Esityksessä ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erikoistason integraatio merkitsee myös, että nykyisten kaksikielisten kuntienkin osalta järjestämisvastuu perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluista siirtyy hyvinvointialueille, jossa ruotsinkielisten osuus jää vähemmistöksi Pohjanmaan hyvinvointialuetta lukuun ottamatta. Esitykseen sisältyy ehdotuksia, joilla pyrittäisiin varmistamaan kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen.....”

Minulla ei ole edellytyksiä arvioida, mitä lainauksessa viitattu palvelujen kielellisen saavutettavuuden heikentyminen voisi käytännössä merkittä Vantaa-Keravan hyvinvointialueella tai miten laissa tarkoitettujen palvelujen saanti kummallakin

kansalliskielellä tulee hyvinvointialueella kaikkiaan toimimaan. Minulla ei myöskään ole edellytyksiä arvioida, mitä edellä lainatun kohdan jälkeen sääätämijärjestysperusteluissa selostetut (s.1141 – 1143), kielellisten palvelujen asianmukaisuutta turvaamaan tarkoitetut järjestelyt tulevat käytännössä merkitsemään. Totean sen vuoksi vain, että ehdotettujen säännösten ja perusteluissa selostettujen järjestelyjen kokonaisuus näyttää minusta käytännössä riittävältä turvaamaan tässä kielelliset palvelut sillä – joustavalla - tasolla, jota arkisessa käytännössä on pidetty perustuslain mukaisena .