Juha Lavapuro 29.11.2016
Kirjallinen lausunto

Asia: HE 224/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kohde

Kuulemispyyntöön liitetyn täsmennyksen mukaan perustuslakivaliokunta pyytää minulta lausuntoa erityisesti hallituksen esitykseen sisältyvän aluejakoratkaisun suhteesta perustuslaissa turvattuihin kielellisiin oikeuksiin. Lisäksi minulle on toimitettu Sosiaali- ja terveysministeriön 25.11.2016 päivätty täydennetty lausunto.

Rajoitun lausunnossani tämän mukaisesti arvioimaan esityksen liittyvän aluejakoratkaisun merkitystä kielellisten oikeuksien kannalta ottaen myös huomioon ne näkökohdat, joita STM:n täydennetyssä lausunnossa on tuotu esiin. Keskityn varsinkin kiireellistä hoitoa koskevan terveydenhuoltolain 50 §:ssä omaksutun ratkaisun arvioimiseen. Kyseinen säännös on keskeinen sekä kielellisten oikeuksien että muiden perusoikeuksien, mukaan lukien perustuslain 19 §:ssä tarkoitetun oikeuden välttämättömään huolenpitoon kannalta.

Ehdotettu aluejakoratkaisu ja sen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi terveydenhuoltolain erikoissairaanhoidon keskittämistä, ensihoitoa ja kiireellistä hoitoa koskevia säännöksiä sekä sosiaalihuoltolain sosiaalipäivystystä ja sosiaalihuollon saatavuutta ja saavutettavuutta koskevia säännöksiä. Päivystysjärjestelmä muutettaisiin siten, että maassa olisi 12 ympärivuorokautista laajan päivystyksen yksikköä, joissa olisi useiden erikoisalojen päivystys.

Ehdotetun terveydenhuoltolain 50 §:n 3 momentin mukaan laaja ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö tulisi järjestää keskussairaalan yhteyteen Helsingin ja Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Päijät-Hämeen, Etelä-Karjalan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin sairaanhoitopiireissä. Laajan ympärivuokautisen päivystyksen yksiköllä 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. Se, että laajaa ympärivuorokautista päivystystä

tarjoavien yksiköiden lukumäärä on rajattu 12 kappaleeseen, perustuu esityksen perusteella puhtaasti hallituksen linjaukseen, joten valmisteluvaiheessa ei hallituksen esityksen mukaan edes ”harkittu muita vaihtoehtoja laajojen ympärivuorokautisten päivystysyksiköiden määrästä”. (HE, s. 19-20).

Muiden kuin 50 §:n 3 momentissa tarkoitettujen sairaanhoitopiirien tulee ehdotetun 50 §:n 4 momentin mukaan ylläpitää ympärivuorokautista perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystystä, jossa on valmius väestön tavanomaisten kiireellisten terveysongelmien hoitoon, keskussairaalan yhteydessä. Yhteispäivystyksessä tulee olla riittävä osaaminen tarvittavilta erikoisaloilta väestön tavanomaisten kiireellisten terveysongelmien hoitoon.

Esityksen perustelujen mukaan uudistuksella olisi vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen erityisesti Vaasan sairaanhoitopiirin 85 000 ruotsinkielisen ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin noin 12 000 ruotsinkielisen väestön kohdalla. Näiden sairaanhoitopiirien asukkaille lähin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö sijaitsisi Seinäjoella, joka on yksikielinen sairaanhoitopiiri. Tätä ongelmaa on kuitenkin osaltaan pyritty liudentamaan sillä, että ehdotetun 50 §:n 4 momentin mukaan sairaanhoitopiirin erityisvastuualueella olisi 50 §:n 3 momentista huolimatta oikeus järjestämissopimuksen nojalla sopia, että sen alueella toimivan sairaanhoitopiirin keskussairaalan yhteydessä toimivalle yhteispäivystyksen yksikölle voidaan muodostaa sen laajuinen ja toiminnallisesti monipuolinen päivystyksen yksikkö, jota palvelujen saavutettavuus, päivystyspisteiden väliset etäisyydet ja sairaanhoitopiirin väestön kielellisten oikeuksien toteuttaminen edellyttävät.

Omaksutusta ratkaisusta seuraa, että sekä Vaasan sairaanhoitopiirin että Keski-Pohjamaan sairaanhoitopiirin ruotsinkielisen väestön osalta ympärivuorokautinen päivystys toteutuisi ruotsinkielisillä alueilla sijaitsevissa yksiköissä lähtökohtaisesti 50 §:n 3 momentissa tarkoitettua laajaa ympärivuorokautista päivystystä suppeampana. Lakisääteisen velvollisuuden sijaan päivystysvastuun ala riippuisi myös järjestämissopimuksen sisällöstä. Kysymys on ainakin tämän vuoksi sellaisesta aluejakoratkaisusta, joka asettaa kielellisen vähemmistön ainakin joissakin suhteissa samalla alueella asuvaan suomenkieliseen väestöön nähden heikompaan asemaan.

Ehdotusta on tämän vuoksi arvioitava perustuslain 17 §:ssä sekä osin myös perustuslain 122 §:ssä tarkoitettujen kielellisten oikeuksien näkökulmasta. Toisaalta kysymys ei ole vain kielellisistä oikeuksista. Sääntelyllä on tarkoitus edistää myös sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumista. Sen vuoksi sillä on liityntä myös perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuihin sosiaalisiin oikeuksiin. Kiireellisestä hoidon osalta sääntely kosketta myös perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta välttämättömään huolenpitoon (ks. esim. PeVL 73/2014 vp, s. 2/II, PeVL 20/2004 vp, s. 2/I).

Kielelliset oikeudet

Perustuslain 17.2 §:n perusteella jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia on turvattava lailla. Julkisen vallan on myös saman momentin mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Tämän julkisen vallan velvollisuuden on perustuslain esitöissä katsottu edellyttävän paitsi suomen ja ruotsin muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista. Säännöksellä on niinikään katsottu olevan merkitystä esimerkiksi yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (HE 309/1993 vp).

Kielellisiin oikeuksiin viitataan myös hallinnollisia jaotuksia koskevassa perustuslain 122 §:ssä. Säännöksen mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Hallintoa järjestettäessä on toisin sanoen otettava huomioon perustuslain 17 §:ssä tarkoitetut kielelliset perusoikeudet sekä turvattava suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Säännöksessä korostettaisiin kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 177.)

Myös perustuslakivaliokunnan käytännössä kielellisille oikeuksille on näytetty annettavan hyvinkin suuri painoarvo varsinkin aluehallinnon järjestämistä koskevissa asioissa. Aluehallinnon uudistusta koskeneessa lausunnossa PeVL 21/2009 vp valiokunta piti kielellisiä olosuhteita sellaisina erityisinä syinä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa. Tämä tarkoitti valiokunnan mukaan 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). Sama periaate toistettiin sittemmin sanasta sanaan myös perustuslakivaliokunnan soteuudistuksesta antamassa lausunnossa (PeVL 67/2014 vp, s. 14). Valiokunta on lisäksi viitannut samaan kantaan kuntajakolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä (PeVL 20/2013 vp) sekä arvioidessaan valtioneuvoston selonteon eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta (PeVL 15/2013 vp). Kuntajakolainsäädäntöä arvioidessaan valiokunta on muutenkin korostanut, että kuntajaon muutosten ei pidä johtaa kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eikä huonontaa kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, PeVL 37/2006 vp, s. 7/II ja PeVL 33/2009 vp, s. 2/II).

Valiokunnan edellä viitattua lausuntokäytäntöä ei kuitenkaan nähdäkseni voi lukea niin, ettei kielellisiä oikeuksia voitaisi lailla rajoittaa jonkin hyväksyttävän intressin toteuttamiseksi, jos rajoitus on oikeassa suhteessa kyseisen intressin painavuuteen. Kuten on tunnettua, perusoikeudet eivät yleisesti ottaen ole siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa. (HE 309/1993 vp). Kielellisten oikeuksien ei myöskään ole katsottu kuuluvan siihen suppeaan ryhmään perusoikeuksia, joita saa rajoittaa ja jotka ovat tässä mielessä ehdottomia. (ks. PeVM 25/1994 vp ja siinä mainittu ehdottomien perusoikeuksien luettelo). Perusoikeusturvan

kannalta on toisaalta tärkeää, että rajoitukset kyetään pitämään mahdollisimman vähäisinä. Joka tapauksessa niiden täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Siltä osin kuin asiassa joudutaan punnitsemaan eri perusoikeuksia ja niihin liittyviä julkisen vallan toteuttamisvastuita, on oikeasuhtaisuusvaatimuksen ilmentämällä tavalla pyrittävä vaihtoehtoon, joka mahdollisimman suuressa määrin toteuttaa niitä kaikkia samanaikaisesti.

Sosiaaliset oikeudet

Hallituksen esityksen tavoitteena on osaltaan kehittää terveydenhuollon ja sosiaalihuoltolain palvelujärjestelmää siten, että se turvaa riittävien, laadukkaiden ja tarpeenmukaisten päivystyspalvelujen saannin koko maassa. Se, että muutos merkitsee palvelujen keskittämistä entistä harvalukuisempiin ja suurempiin yksiköihin ei sinänsä muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Perustuslakivaliokunta on muun muassa sote-uudistuksen yhteydessä katsonut, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämiselle yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi oli esitettävissä sellaisia perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puolsivat tällaista uudistusta (PeVL 67/2014 vp).

Nyt arvioitavan esityksen osalta voidaan todeta, että siinä on esitetty vakuuttavasti, että tällaiselle keskittämiselle on vastaavia syitä. Hallituksen esityksessä (s. 38-39) on käsitelty varsin seikkaperäisesti ja tutkimuskirjallisuuteen nojautuen niitä hyötyjä, joita erityisesti vaativimpia hoitojen keskittämisellä voidaan saavuttaa. Tuon selvityksen perusteella on pääteltävissä, että suuremmilla terveyhdenhuollon yksiköillä on riittävät resurssit ja mittakaavaetujen tuottamat edellytykset turvata riittävä osaamistaso ja siten myös parantaa potilasturvallisuutta ja harvinaisempien tapauksien hoitoon liittyvän osaamisen tosiasiallista saatavuutta.

Näillä näkökohdilla on liityntä perustuslain 19 §:ssä säädettyihin sosiaalisiin oikeuksiin. Valtiosääntöoikeudellisesti vieläkin olennaisempaa on, että kysymys on samalla myös perustuslain 19 §:n 1 momentin alaan kuuluvasta sääntelystä. Esityksessä ehdotetaan muutoksia ensihoitoa ja kiireellistä hoitoa koskeviin säännöksiin. Kiireellistä hoitoa on sekä perustuslain esitöissä että perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty merkittäviltä osiltaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun välttämättömän huolenpidon alaan kuuluvana toimintana (ks. HE 309/1993 vp, s. 69/II, PeVL 41/2010 vp). Kiireellisen hoidon perusteista on tällaisen sääntelyn vahvan perusoikeuskytkennän vuoksi säädettävä laissa. Viimekädessä kysymys on myös perustuslain 7 §:n säännökseen oikeudesta elämään (ks. myös PeVL 38/2016 vp).

Koska hallituksen esityksessä tarkoitetussa alueratkaisulla pyritään toteuttamaan perustuslain 19.1§:ssä, 19.3 §:ssä, 7 §:ssä ja osaltaan myös 6 §:ssä tarkoitettuja oikeuksia, asiaa ei voi ratkaista yksinomaan perustuslain 17 §:ssä säädettyjen kielellisten perusteella. Kielellisten oikeuksien toteuttaminen ei toisin sanoen saa johtaa lopputulokseen, jossa joidenkin ihmisten oikeus terveyteen ja elämään vaarantuisi suhteettomasti, tai joka vaarantaisi ihmisten yhdenvertaisen kohtelun.

Toisaalta ongelmia voi nousta esiin myös päinvastaisessa tilanteessa: pyrkimys edistää terveyspalvelujen keskittämisen kautta ihmisten oikeutta terveyteen ei saa johtaa myöskään kielellisten oikeuksien suhteettoman ankariin rajoituksiin. Jälkimmäisellä näkökohdalla on sitä paitsi merkitystä myös terveyspalvelujen saatavuuden ja terveyttä koskevien oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta, koska terveydenhuoltohenkilökunnan kielitaidolla on hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissakin todetulla tavalla merkitystä myös potilasturvallisuuden kannalta. Tällä taas on erityistä merkitystä varsinkin niissä tilanteissa, joissa on kysymys perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetusta oikeudesta välttämättömään huolenpitoon. Kysymys on siitä, miten nyt esillä olevia eri suuntaan osoittavia intressejä punnitaan ja kuinka laajana lainsäätäjän liikkumavaraa voidaan tällaisessa tilanteessa pitää.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Pidän sinänsä oikeudellisesti kiistattomana, että pyrkimys edistää potilasturvallisuutta on hyväksyttävä, julkisella vallalla olevaan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen ja perustuslain 19 § sekä 7 §:iin kiinnittyvä, peruste perusoikeuksien rajoituksille. Kun otetaan myös huomioon ehdotetun 50 §:n 4 momentin säännös siitä, että sairaanhoitopiirin erityisvastuualueella olisi 50 §:n 3 momentista huolimatta oikeus järjestämissopimuksen nojalla sopia sen laajuisen ja toiminnallisesti monipuolisen päivystyksen yksikön muodostamisesta, mitä palvelujen saavutettavuus, päivystyspisteiden väliset etäisyydet ja sairaanhoitopiirin väestön kielellisten oikeuksien toteuttaminen edellyttävät, ei ehdotus välttämättä johda tosiasiallisesti suhteettoman ankaraa rajoitusta kielellisiin oikeuksiin.

Toisaalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena voidaan pitää sitä, että lakiehdotus merkitsee suomen ja ruotsin kielisen väestön muodollisesti erivertaista kohtelua, kun ruotsinkielistä väestöä koskeva laajan päivystyksen yksikkö sijoitetaan yksikieliseen kuntaan tavalla. Ongelman merkitystä kasvattaa, että kysymys on perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua välttämätöntä huolenpitoa koskevan oikeuden alaan kuuluvasta toiminnasta. Ehdotettu terveydenhuoltolaki jättäisi kielellisten oikeuksien toteuttamisen edellyttämän tason riippumaan erityisvastuualueen kanssa tehtävästä sopimuksesta. Tämä saattaa tosiasiallisesti johtaa laajaa päivystystä vastaavaan päivystyksen tasoon, mutta tästä ei olisi laissa vastaavia takeita. Samoin ongelmallisena kielellisten oikeuksien kannalta pidän myös sitä, ettei esitystä valmisteltaessa ole edes harkittu mahdollisuutta ottaa kielellisten oikeuksien toteutuminen huomioon esimerkiksi siten, että tällaisessa kielellisten oikeuksien kannalta erityisen tyyppisessä tilanteessa olisi muodostettu tällaiselle alueelle oma laajan päivystyksen yksikkö. Lisäksi perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään edellyttänyt nimenomaan sellaisen hallinnollisesti toimivan aluejaon valintaa, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet.

Koska kuitenkin puhtaasti kielellisiin perusteisiin nojautuva vaihtoehto – kun sen voidaan katsoa edellyttävän laajan päivystyksen yksikön sijoittamista Seinäjoen sijasta Vaasaan – näyttäisi hallituksen esityksen perustelujen sekä STM:n täydennetyn lausunnon valossa kuitenkin ongelmallisel-

ta perustuslain 19 §:n kannalta, ei hallituksen esityksessä ehdotetun alueratkaisun voida katsoa olevan säätämisjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ristiriidassa perustuslain kanssa.

Parhaiten perusoikeudet toteuttavana ja niin ollen perustuslain näkökulmasta perustelluimpana vaihtoehtona voidaan kuitenkin tässä erityistilanteessa pitää vaihtoehtoa, jossa laajan päivystyksen yksikkö sijoitettaisiin sekä Vaasan sairaanhoitopiiriin että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin Seinäjoelle. Tämä takaisi parhaiten sekä perustuslain 19 §:n että 17 §:n mukaisten oikeuksien toteutumisen yhdenvertaisella tavalla.

Juha Lavapuro
professori