Tuomas Ojanen
29.11.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Lausunnon kohteen täsmentäminen ja kysymyksenasettelu

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani käsillä olevasta hallituksen esityksestä vain perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien näkökulmasta. Arvioin seuraavassa hallituksen esitystä vain tästä näkökulmasta ottaen hallituksen esityksen ohella huomioon käyttööni toimitetun sosiaali- ja terveysministeriön täydentävän lausunnon 25.11.2016.

Käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan muutettaviksi terveydenhuoltolain erikoissairaanhoidon keskittämistä, ensihoitoa ja kiireellistä hoitoa koskevia säännöksiä ja sosiaalihuoltolain sosiaalipäivystystä ja sosiaalihuollon saatavuutta ja saavutettavuutta koskevia säännöksiä sekä päivystysjärjestelmää siten, että maassa olisi 12 ympärivuorokautista laajan päivystyksen yksikköä, joissa olisi useiden erikoisalojen päivystys. Esityksen käytännön vaikutuksista kielellisten oikeuksien toteutumiseen todetaan esityksessä s. 43 seuraavasti:

> ”Käytännön tasolla 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 sijaitsee Seinäjoella, joka on yksikielinen sairaanhoitopiiri. Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri ei kuitenkaan käytä Seinäjoen keskussairaalan palveluita vaativassa hoidossa, vaan lähettää potilaat yksikieliseen Oulun yliopistolliseen sairaalaan. Vaasan keskussairaalan oma toiminta on laajaa. Vaativat päivystyspotilaat siirretään lähimpään yliopistosairaalaan, eli yksikieliseen Tampereen yliopistosairaalaan ja kiireettömät potilaat käyttävät usein kaksikielisen Turun yliopistosairaalan palveluita. Turun yliopistosairaala kaksikielisenä palvelee oman ruotsinkielisen väestön lisäksi vaativassa erikoissairaanhoidossa ruotsinkielistä Ahvenanmaan maakuntaa. Tällä hetkellä Vaasan sairaanhoitopiiri käyttää suhteellisen vähän Seinäjoen keskussairaalan palveluita. Kuitenkin osa rajakuntien asukkaista käyttää sitä hoitopaikan vapaan valinnan perusteella, ja muutamien erikois- alojen (kardiologia, ortopedia) osalta on sovittu ympärivuorokautisen päivystyksen yhteistyöstä. Nyt ehdotetut säädösmuutokset mahdollistavat jatkossakin samanlaisen, väestön tarpeisiin ja voimavarojen tarkoituksenmukaiseen käyttöön perustuvan sopimuksellisen yhteistyön yli sairaanhoitopiirien ja erityisvastuualueiden rajojen.”

> Sosiaali- ja terveysministeriön täydentävässä lausunnossa todetaan esityksen vaikutuksista kielellisten oikeuksien kannalta Pohjanmaalla, että ”(r)uotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien kannalta Vaasa olisi selvästi parempi ratkaisu ja että muut vaihtoehdot eivät ole samalla tavoin kaksikielisiä. Lisäksi hallituksen esityksen ratkaisumallin heikkoutena on, että yksikään laajaa ympärivuorokautista päivystystä ylläpitävä maakunta ei olisi enemmistökieleltään ruotsinkielinen, mikä ei ole hyvä asia ruotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien kannalta. Kielellisten syiden takia hallituksen esitys on kuitenkin laadittu siten, että Vaasan keskussairaalalla on mahdollisuus jatkaa hyvin kattavaa päivystystoimintaa käytännössä nykyisellä tasolla.” (s. 7).

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan "(j)ulkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan". Nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenasetteluna on varsinkin esityksen arvioitujen vaikutusten valossa, toteuttaako esitys riittävästi perustuslain 17 §:n 2 momentissa ruotsinkieliselle väestölle turvatun perusoikeuden toteutumisen nimenomaan Pohjanmaalla, etenkin kun samalla huomioidaan perustuslain 22 julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on tehty selkoa esityksen arvioinnissa keskeisistä perustuslain säännöksistä sekä niitä koskevasta eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. Lisäksi esityksen yhteiskunnallisten vaikutusten arviointijaksossa on runsaasti myös valtiosääntöoikeudellista tarkastelua muun muassa perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien kannalta. Hallituksen esitys erottuukin valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien selostamisessa edukseen monesta muusta viimeaikaisesta hallituksen esityksestä.

Nähdäkseni lausuntopyynnön kohteena olevan erityisen kysymyksen valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa voidaankin tukeutua hallituksen esityksessä selostettuihin lähtökohtiin – *kahta* tarkennusta lukuun ottamatta. Ensinnäkin hallituksen esityksessä selostetaan harhaanjohtavasti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perusoikeuksien turvaamisesta aluejaotuksissa. Esityksen s. 44 kirjoitetaan seuraavasti:

> "Aluejakoratkaisujen on osaltaan turvattava riittävästi oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin yhdenvertaisella tavalla. Lainsäätäjällä ei voida kuitenkaan katsoa olevan velvollisuutta valita eri ratkaisuvaihtoehdoista yhden perusoikeuden näkökulmasta parasta ratkaisumallia kunhan eri perusoikeuksiin ja muihin perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttäviin näkökohtiin liittyviä seikkoja on riittävästi punnittu keskenään ja on selkeästi, valtiosäännön kannalta hyväksyttävillä perusteilla perusteltu se, jos lainsäätäjä valitsee muun kuin perusoikeuksien ja julkisen vallan kansanvaltaisen käyttämisen kannalta vähiten ongelmallisen ratkaisumallin (PeVL 67/2014 vp.).

Esityksessä viitatussa lausunnossa PeVL 67/2014 vp perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi seuraavasti kielellisistä perusoikeuksista aluejaotuksissa:

> "…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). (kursivointi – TO)
>
> Viitatussa lausunnossa PeVL 21/2009 valiokunta taas "korostaa, että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa." Edelleen valiokunnan mielestä oli " välttämätöntä, että valtioneuvosto kiireellisesti asettaisi asiantuntijoista koostuvan työryhmän selvittämään tämän lainsäädännön aiheuttamien aluejaotusten muutosten seurausvaikutukset väestöryhmien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada perustuslain edellyttämät palvelut samoin perustein. Valiokunta painottaa, että

> valtioneuvoston päätöksenteko on tältä osin laillisuusharkintaa, joka perustuu perustuslain 122 §:n ja 17 §:n asettamiin vaatimuksiin. Hallinnollisesti mahdollisista aluejaotuksista on tällöin valittava se, joka toteuttaa parhaiten kielelliset perusoikeudet."

Hallituksen esityksessä ei näin ollen ole onnistuttu kunnolla selostamaan perustusvaliokunnan lausuntokäytäntöä nimenomaan *kielellisten* perusoikeuksien huomioimisesta aluejaotuksissa. Sinänsä on esityksen tavoin tärkeää korostaa, etteivät kielelliset perusoikeudetkaan ole mitään "superperusoikeuksia" muihin perusoikeuksiin, kuten sosiaalisiin perusoikeuksiin, verrattuna. Sosiaali- ja terveysministeriön täydentävässä lausunnossa todetaankin avoimesti hallituksen esityksen siteerattu kohta harhaanjohtavaksi sekä painotetaan hallituksen halunneen "sanoa, että erilaisia perusoikeuksia on punnittava keskenään ja pyrittävä ratkaisuun, joka kokonaisuutena toteuttaa ne mahdollisimman hyvin" (s. 2).

Toiseksi pidän tarpeellisena huomauttaa esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana, että perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 17 §:n 2 momentin julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto edellyttää paitsi ruotsin ja suomen kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös "suomen ja ruotsinkielisen väestön *tosiasiallisen* tasa-arvon turvaamista". (kursivointi – TO). Esitöiden mukaan säännöksellä on "merkitystä esimerkiksi yhteiskunnallisten palvelujen … järjestämisessä" (HE 309/1993 vp, s. 65). Nähdäkseni ilmaisu "samanlaisten perusteiden mukaan" tarkoittaa palvelujen järjestämisessä ja resurssien jakamisessa sitä, että *jokaiselle* on järjestettävä laadullisesti ja määrällisesti samanlaiset palvelut äidinkielestä (ruotsi tai suomi) riippumatta.[1]

Arvio

Esityksessä kyetään vakuuttavasti tuomaan esiin sellaisia perusoikeusjärjestelmänkin kannalta painavia perusteita, jotka sinänsä puoltavat nyt käsillä olevien tehtävien siirtämistä suurempien toimijoiden hoidettavaksi. Viittaan etenkin esityksen sivuilta 38-40 ilmenevään.

Arvioni mukaan esitys *ei* kuitenkaan riittävästi takaa Vaasan sairaanhoitopiirin 85 000 ruotsinkielisen ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin noin 12 000 ruotsinkielisen väestön kielellisten perusoikeuksien *tosiasiallista* toteutumista sekä varsinkaan perustuslain 17 §:n 2 momentin ilmaisusta "samanlaisten perusteiden mukaan" yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa johdettavaa vaatimusta siitä, että julkisen vallan velvollisuutena on järjestää *jokaiselle* laadullisesti ja määrällisesti samanlaiset palvelut äidinkielestä (ruotsi tai suomi) riippumatta.

Nähdäkseni jokaisen oikeus saada terveyspalveluja omalla kielellä ruotsiksi ja suomeksi korostuu 1. lakiehdotuksen 50 §:ssä säädetyn kiireellisen sairaanhoidon yhteydessä, etenkin kun samalla huomioidaan, että kiireellisellä sairaanhoidossa esillä olevissa hoitotilanteissa voi useammin syntyä kytkentöjä perustuslain 19 §:n 1 momentissa (oikeus

[1] Ks. myös Tuomas Ojanen ja Martin Scheinin, Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §). Teoksessa Pekka Hallberg ym. (toim.), Perusoikeudet, Helsinki 2011, s. 639-640.

huolenpitoon) ja 7 §:ssä turvattuihin perusoikeuksiin (oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen). (Lakiehdotuksen 50 §:n 1 momentin mukaan kiireellisellä hoidolla tarkoitetaan ”äkillisen sairastumisen, vamman, pitkäaikaissairauden vaikeutumisen tai toimintakyvyn alenemisen edellyttämää välitöntä arviota ja hoitoa, jota ei voida siirtää ilman sairauden pahenemista tai vamman vaikeutumista.”)

Se, että hallituksen esitys on ongelmallinen Pohjanmaan ruotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta, todetaan sinänsä selvästi ministeriön täydentävässä lausunnossa. Lausunnossa myös todetaan, että ruotsinkielisen väestön ”kielellisten oikeuksien kannalta Vaasa olisi selvästi parempi ratkaisu ja että muut vaihtoehdot eivät ole samalla tavoin kaksikielisiä.” (s. 7). Lausunnossa kuitenkin katsotaan, että ”laajan päivystyksen yksikön sijoittaminen Vaasaan ei ole alueen koko väestön näkökulmasta perustuslain 6 §:n tarkoittamalla tavalla yhdenvertainen vaihtoehto sille, että se sijoitettaisiin hallituksen esityksen mukaisesti Seinäjoelle” (s. 7). Ministeriö vaikuttaa siis ajattelevan, että taloudellisten ja hallinnollisten seikkojen ohella perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely nimenomaan yhtäältä puoltaisi esitystä ja toisaalta estäisi laajan päivystyksen yksikön sijoittamisen Vaasaan.

Hallituksen esityksessä on kuitenkin lähestytty valintaa Seinäjoen ja Vaasan välillä ensinnäkin liian kaavamaisena ”joko-tai” –asetelmana ilman riittävän huomion kiinnittämistä siihen, että perustuslain 17 §:n 2 momentin ilmaisu ”samanlaisten perusteiden mukaan” velvoittaa yhdessä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamisen kanssa julkiselta vallan järjestämään jokaiselle samanlaiset palvelut äidinkielestä riippumatta. Nähdäkseni nimenomaan tosiasiallisen tasa-arvon toteutumisen takaamiseksi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely myös ainakin sallii[2] tai oikeastaan edellyttääkin yhdessä perustuslain 17 §:n 2 momentin sekä perustuslain 22 §:n kanssa julkiselta vallalta ruotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien ehdotettua parempaa turvaamista Pohjanmaalla.

Seinäjoki on Pohjanmaan ruotsinkielisen väestön kannalta verraten kaukana erityisesti kiireellisen sairaanhoidon tilanteissa. Kun kielellisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumiseen Vaasa myös olisi ”selvästi parempi ratkaisu” ministeriön itsensäkin

[2] Ks. myös esim. KHO 2004:17, jossa valtuusto oli päättänyt ostaa ruotsinkieliselle väestölle erikoissairaanhoidon palvelut myös 1.1.2005 jälkeen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiristä, jotta ruotsinkieliselle väestönosalle olisi turvattu äidinkieliset palvelut erikoissairaanhoidossa. KHO katsoi kielellisen tasa-arvon toteutuvan parhaiten siten, että ruotsinkieliset halutessaan saavat erikoissairaanhoidon palvelut Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiristä, jonka sairaaloissa ruotsinkielisiä potilaita on aina hoidettu. Valtuuston päätös, joka ei taannut kunnan suomenkieliselle väestönosalle samaa valinnanvapautta hoitopaikan suhteen, ei näin ollen ollut yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, kun erilaiseen kohteluun oli ollut hyväksyttävä kielellisen tasa-arvon tavoitteluun perustuva syy. Hoidon laadun suhteen valtuusto ei ollut poikennut yhdenvertaisuusperiaatteesta. Ratkaisun perusteluissa on nimenomaisesti viitattu perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjinnän kieltoa koskevaan säännökseen sekä perustuslain 17 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

mukaan, yksi vaihtoehto toteuttaa Vaasan sairaanhoitopiirin 85 000 ruotsinkielisen ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin noin 12 000 ruotsinkielisen väestön kielelliset perusoikeudet voisi olla se, että Vaasan keskussairaalan yhteyteen luodaan laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö Seinäjoella sijaitsevan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikön *ohella*. Kaksi laajan päivystyksen yksikköä Pohjanmaalla ei varmaan sinänsä olisi taloudellisesti eikä ehkä hallinnollisestikaan tarkoituksenmukaisin ratkaisu, mutta perustuslain kannalta tarpeella taata ruotsinkieliselle väestönosalle äidinkieliset sosiaali- ja terveyspalvelut on etusija taloudellis-hallinnollisiin näkökohtiin nähden. Muutoinkin tarve turvata jokaiselle samanlaiset sosiaali- ja terveyspalvelut äidinkielestä riippumatta – ”samanlaisten perusteiden mukaan” perustuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla –on perustuslain kannalta hyväksyttävä syy ryhtyä tarvittaviin erityisjärjestelyihin Pohjanmaalla.

Saattaa olla muitakin vaihtoehtoja, mutta joka tapauksessa päädyn kantaan, jonka mukaan hallituksen esitys *ei* ehdotetussa muodossa riittävästi toteuta julkiseen valtaan perustuslain 17 §:n 2 momentista ja 22 §:stä kohdistuvaa velvoitetta Pohjanmaalla.

Helsingissä 29. päivänä marraskuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki