Perustuslakivaliokunnalle

5.12.2016

Mikael Hidén:

Perustuslakivaliokunta on 1.12.2016 pyytänyt minulta kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä HE 224/16 vp laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta. Olen ollut asiassa kuultavana valiokunnassa 24.11.2016. Sosiaali- ja terveysministeriö on toimittanut esityksestä valiokunnalle 25.11.2016 päivätyn täydentävän lausunnon (Koskela, Keistinen). Täydentävässä lausunnossa tarkastellaan perusteita ehdotetun laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämiselle Seinäjoen keskussairaalassa ja tämän järjestelyn suhdetta perustuslakiin. Olen ymmärtänyt niin, että minulta halutaan nyt lausuntoa erityisesti siitä, minkälaisiin mahdollisesti aikaisemmin esitetystä poikkeaviin valtiosääntöoikeudellisiin päätelmiin tässä täydentävässä lausunnossa esitetty ehkä antaa aihetta.

- - - - - - -

En kertaa asiassa aikaisemmin lausumaani. Esitän kuitenkin aikaisempaa vähän kerratenkin lyhyesti joitakin tässä mielestäni oleellisia yleisiä seikkoja. Ne päivystyspalvelut, joista tässä on kysymys (ehdotettu 50,3 §), kuuluvat epäilyksittä niihin yhteiskunnallisiin tarpeisiin, joista on kielellisiä oikeuksia koskevan PL 17 §:n mukaan huolehdittava samanlaisten perusteiden mukaan. Oman kielen käyttämismahdollisuudessa ei päivystykseen tulevan henkilön kannalta ole kysymys vähämerkityksisestä, esim. lomakkeiden tai viranomaisen tiedotteiden saamiseen omalla kielellä rinnastuvasta asiasta, vaan ainakin tapauksittain yksilölle hyvin tärkeästä asiasta. Suomenkielisen ja ruotsinkielisen väestön saamien palvelujen yhdenvertaisuus ei tarkoita vain muodollista yhdenvertaisuutta, vaan PL 17 §:n säännös tarkoittaa - perustuslakivaliokunnan lausumienkin mukaan – myös tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamista. Perusoikeuden suoja merkitsee tässäkin yhteydessä yksilön, yksilöiden suojaa, ei suojaa vain esim. tietynsuuruiselle ryhmälle. Suomenkielisen ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisen aseman kannalta on PL 17 §:n säännöksen lisäksi merkitystä myös PL 122 §:n säännöksellä, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä jaotuksiin, jotka turvaavat suomen- ja ruotsinkielisen väestön omakieliset palvelut samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslakivaliokunta on esittänyt säännöksen tulkinnasta varsin vahvasti muotoillun

lausuman (pevl 21/09 vp ja pevl 67/14 vp). Valiokunnan lausumaa ei mielestäni voida soveltaa niin kaavamaisesti kuin välillä on tehty, vaan tulkinnoissa on aidosti punnittava perustuslain eri normien painoarvoa kulloinkin käsiteltävänä olevassa tilanteessa. Sille , että PL 122 §:ssä tuodaan perusoikeuksista esille vain kielelliset oikeudet, voidaan nähdä suomen- ja ruotsinkielisen väestön alueelliseen jakautumiseen liittyviä syitä. Tämä ei kuitenkaan poista sitä, että säännöksessä painotetaan juuri kielellisten palvelujen yhdenvertaisuuden turvaamista. Sillä painotuksella, joka kielellisten oikeuksien turvaamiselle on annettu juuri hallinnollisten rakenteiden järjestelyissä, on selvä liittymäkohta siihen, että PL 17 §:n mukainen suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisuus palveluissa tarkoittaa myös tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Riittävää ei ts. ole se, että kielellisen yhdenvertaisuuden toteutumista palveluissa tavoitellaan esim. kielitaitovaatimuksilla ja koulutuksella, vaan myös hallinnollisissa rakenteissa täytyy pyrkiä kehittämään/säilyttämään ratkaisuja, jotka edistävät/varmistavat tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista.

- - - - - - -

Ministeriön täydentävä lausunto on hyvin laadittu, teksti on asioihin pitäytyvä ja tasapainoinen. Teksti tuo varsin hyvin esille sen, miksi tässä puheena oleva laaja ympärivuorokautinen päivystys olisi tämänhetkisin näkymin syytä osoittaa tapahtuvaksi Seinäjoen keskussairaalassa, jos asiassa ei olisi mitään huomioon otettavia kielellisiä näkökohtia. Täydentävässä lausunnossa jätetään sen sijaan valitettavalla tavalla vähälle huomiolle tai tarkastelematta se, onko ko. päivystyspalveluehdotuksessa otettu perustuslakivaliokunnan käytännön valossa hyväksyttävällä tavalla huomioon suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeus saada ko. palveluja kielen kannalta yhdenvertaisella tavalla.

Jos olen ymmärtänyt täydentävän lausunnon kokonaisuutta oikein, siinä ei ole haluttu ottaa lainkaan kantaa ko. päivystyspalvelujen toimivuuteen ruotsin kielellä Seinäjoen keskussairaalassa, ts. ei ole lausuttu mitään siitä, kuinka hyvin (tai heikosti) ruotsinkielinen päivystykseen tulija voi saada ko. palveluja Seinäjoella omalla kielellään. Lausunnossa on vain tyydytty lyhyesti toteamaan (Yhteenveto s.6,kohta 9), että Vaasan keskussairaala palvelee kielellisten oikeuksien kannalta ruotsinkielisiä asukkaita paremmin, ja sisällytetty sitten johtopäätöksiin (s.7) seuraava kappale:

> ”Ruotsinkielisen 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."

Se, että ruotsinkielisten päivystyspalvelujen saatavuus ja laatu Seinäjoella on täydentävässä lausunnossa käytännössä sivuutettu, johtuu ilmeisesti valitusta perustelutavasta (strategiasta): lausunnossa on nähtävästi pidetty koko kielikysymyksen kannalta riittävänä jo sitä, että Seinäjoella järjestettävä ko. päivystys osoitettaisiin muiden asiatekijöiden kuin kielellisten oikeuksien kannalta merkittävästi paremmaksi kuin Vaasassa järjestettävä päivystys. Näkemys tulee selvästi esille lausunnon johtopäätösten loppukappaleessa (s.7-8):

> "Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, 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. Laajan päivystyksen yksikön sijoittaminen Seinäjoelle turvaa koko alueen väestön näkökulmasta PL 7 §:n ja PL 19 §:ssä tarkoitetut oikeudet paremmin kuin siinä vaihtoehdossa, jossa yksikkö sijoitettaisiin Vaasaan. Palvelujen saavutettavuus heikkenee koko alueen väestön näkökulmasta kiireellisessä päivystyksessä olennaisesti, jos laaja päivystys sijoitetaan Seinäjoen sijaan Vaasaan. Etäisyyksien pidetessä kyseessä on aina ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavasta lisäajasta palvelujen saavutettavuuden kannalta. Laajan päivystyksen sijoittamisella Seinäjoelle turvattaisiin kyseisen alueen väestön PL 7 ja 19 §:n tarkoittamat oikeudet palvelujen saavutettavuuden ja laadun sekä näin ollen myös potilasturvallisuuden näkökulmasta. Jos tätä näkökulmaa ei huomioida päätöksenteossa asetetaan kyseinen alue kielellisten oikeuksien perusteella palvelujen saavutettavuuden ja laadun näkökulmasta huonompaan asemaan. Palvelujen saavutettavuuden ja laadun näkökulmasta aluetta ei siten arvioitaisi yhdenvertaisin kriteerein suhteessa muuhun maahan. Ero näiden ratkaisumallien välillä on niin iso, että kyse ei ole PeVL 21/2009 tarkoitetusta suhteellisten samankaltaisten vaihtoehtojen vertailusta eikä mainitun lausunnon tulkinta siten sellaisenaan ole analoginen nyt kyseessä olevaan tilanteeseen eikä tilannetta tulisi siten tulkita samoilla perusteilla."

Voidaanko tällaista perustelutapaa ja sen puitteissa esitettyjä perusteluja pitää tässä (hallituksen esityksessä esitetyn myös huomioon ottaen) riittävänä osoituksena siitä, että ehdotettu laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestäminen Seinäjoella on sopusoinnussa kielellisten oikeuksien tasaveroista turvaamista koskevien PL 17 §:n ja 122 §:n kanssa ? Minusta ei eri syistä voida.

Jo siihen nähden, mitä valiokunta on aikaisemmin lausunut kielellisten oikeuksien turvaamiselle annettavasta painosta ja kielellisten oikeuksien tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta (erityisesti pevl 21/09 vp ja pevl 67/14 vp), on vaikea nähdä, että

valiokunta voisi nyt helposti - ilman huolellista erittelyä - vaihtaa painopistettä ja todeta, että muiden (perus)oikeuksien suojan ollessa merkittävästi esillä kielellisten (perus)oikeuksien suojan merkitys jää, olipa niiden oikeuksien toteutumisen taso mikä tahansa, toissijaiseksi. Jos nyt ehdotettu päivystysmalli hyväksyttäisiin, olisi nähdäkseni joka tapauksessa välttämätöntä, että että ruotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen ja toteutumisen ”riittäväksi” katsottu yhdenvertaisuus konkreettisesti arvioitaisiin valiokunnassa.

Ehkä juuri todettua merkittävämpää tässä on se, että täydentävässä lausunnossa esitetyt konkreettiset perustelut eivät välttämättä ole vakuuttavia. Jos asetelma tässä olisi se, että ko. päivystys voidaan toimivasti järjestää Seinäjoella, mutta sen asialliseen ja siedettävässä aikataulussa toteutettavaan järjestämiseen Vaasassa ei todella ole mitään reaalisia edellytyksiä, voitaisiin hyvinkin ajatella, että päivystys voidaan osoittaa Seinäjoelle, vaikka kielellisten oikeuksien toteutuminen siellä jäisikin puutteelliseksi. Minusta asetelma ei kuitenkaan ole lainkaan tällainen (Jos asetelma olisi todella ollut tällainen, mitään laajempaa keskustelua asiasta tuskin olisi syntynytkään.) Olen maallikko, mutta se, mitä olen voinut lukea hallituksen esityksestä, oikeusministeriön ja Vaasan sairaanhoitopiirin esitysluonnoksesta antamista lausunnoista ja nyt sosiaali-ja terveysministeriön antamasta täydentävästä lausunnosta , viittaa nähdäkseni vahvasti toisenlaiseen tilanteeseen (Vaasan sairaanhoitopiiriä voidaan tässä ehkä ajatella ”partiksi”, mutta esitettyjä faktatietoja ei minulla ole ollut syytä epäillä.). Vaasan keskussairaalalla vaikuttaisi olevan vähintäänkin kohtuulliset laatu- ja muut edellytykset ko. päivystystehtävien hoitamiseen. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille, että Vaasan keskussairaalalla on hyvät edellytykset myös suomenkielisen päivystyksen hoitamiseen. Minusta on myös ollut jotenkin riittämätöntä tyytyä arvioimaan vain sitä, miten asiat ovat olleet tai ovat nyt Vaasan keskussairaalan toiminnassa kiinnittämättä lainkaan huomiota siihen, minkälaisia kehityksiä todennäköisesti tapahtuu, jos ko.päivystys järjestetään Vaasassa tai sitä ei järjestetä Vaasassa.

Pari muutakin seikkaa täydentävän lausunnon argumentaatiossa ansaitsee tässä huomiota. Lausunnossa viitataan siihen, että päivystyksen sijoittamisella Seinäjoelle turvataan PL 7§:n (mm. oikeus elämään) ja PL 19 §:n (oikeus sosiaaliturvaan) oikeudet paremmin kuin päivystyksen sijoittamisella Vaasaan, että etäisyyksien piteneminen merkitsee aina ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavaa lisäaikaa palvelujen saavutettavuudessa ja että jos tällaisia näkökohtia ei oteta huomioon päätöksenteossa, asetetaan ko. alue palvelujen saavutettavuuden ja laadun kannalta huonompaan asemaan. Tämän jälkeen todetaan:

”Palvelujen saavutettavuuden ja laadun näkökulmasta aluetta ei siten arvioitaisi yhdenvertaisin kriteerein suhtessa muuhun maahan.” Argumentaatio on tässä yhteydessä ainakin kahdessa suhteessa altis kritiikille. Kansalliskieliin liittyvissä kielellisissä oikeuksissa on kysymys perustuslaissa säädetyistä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä konkretisoiduista yksittäisistä oikeuksista, palvelujen saavutettavuuden ja laadun kaltaisissa kysymyksissä taas sinänsä huomiota vaativista, mutta vain eräistä joidenkin perusoikeuksien toteutumisessa vaikuttavista monista tekijöistä. Perusoikeuksien tulkintakäytäntöihin ei mitenkään istu, että jonkin perusoikeuden konkreettista merkitystä heikennettäisiin näin yleisiin ja yleisten kuvausten varaan jääviin perusteihin vetoamalla.

Täydentävällä lausunnossa viitataan eri yhteyksissä po. päivystyksen Seinäjoelle osoittamisen hyväksyttävyyttä jotenkin tukevana tekijänä siihen, että Vaasan keskussairaalalla on käytännössä erilaisia (sopimuksenvaraisia) mahdollisuuksia kehittää omaa päivystystoimintaansa. Tällaiset mahdollisuudet voivat olla suotavia, mutta en pidä niitä tässä kielellisten oikeuksien turvaamiskysymyksen kannalta merkittävinä. Tällaisen päivystysjärjestelyn oleellisia seikkoja ei yleensä eikä kielellisten oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta voida jättää myöhemmin mahdollisesti/luultavasti toteutettavien järjesttelyjen varaan, vaan ne on järjestettävä/turvattava laissa.

Täydentävässä lausunnossa ei sitä taideta erikseen käsitellä, mutta hallituksen esityksessä on (ainakin s. 42 ja 43) viitattu erilaisiin (säädännöllisiin) järjestelyihin, joissa edellytetään tai joilla pyritään turvamaan tietyissä tehtävissä toimivien riittävä kielitaito. Kun kielellisten oikeuksien yhdenvertaisessa turvaamisessa on kysymys nimenomaan myös oikeuksien toteutumisen tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta, ei tällaisia henkilöiden kielitaidon parantamiseen kohdistuvia ratkaisuja voida käytännön kokemusten valossa pitää tässä riittävinä. Ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta selvästi negatiivinen ellei käytännössä estäväkin seikka on Seinäjoen keskussairaalan yksikielisyys.

Minusta on käytettävissäni olleen materiaalin varassa hyvin vaikea päätyä katsomaan, että nyt ehdotettu laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestäminen tapahtuvaksi Seinäjoen keskussairaalassa olisi , myös perustuslakivaliokunnan aikaisemmat kannanotot huomion ottaen, sopusoinnussa kielellisten oikeuksien turvaamista koskevien PL 7 §:n ja PL 122 §:n kanssa. Toisenlaiseen tulokseen päätyminen vaatisi nähdäkseni joka tapauksessa sitä, että valiokunta lausunnossaan arvioi Seinäjoella toimeenpantavassa päivystyksessä

ruotsinkielellä tosiasiassa saatavilla olevan palvelun riittävyyttä kielellisten oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta ja, jos se on arvioiden pohjalta tarpeen, edellyttää asiaa koskevia, esim. Seinäjoen sairaalan yksikielisyyteen liittyviä säännösten tarkistuksia.

- - - - - - -

Edellä eri yhteyksissä mainitussa lausunnossaan pevl 21/09 vp perustuslakivaliokunta totesi, että ”jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielellisiä perusoikeuksia”. Olen edellä lähtenyt siitä, että tätä linjausta ei voida soveltaa niin kaavamaisesti kuin välistä on tehty. Yksi tärkeä viesti valiokunnan lausumassa on kuitenkin se, että perusoikeuksien toteutumiseen vaikuttavien säädösten hyväksyttävyyttä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös mahdollisiin vaihtoehtoisiin järjestelyihin ja niiden merkitykseen perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Olen tähän liittyen valiokunnan aikaisemmasa kuulemisessa keskustelussa viitannut siihen, että nyt ehdotettu laajaa ympärivuorokautista päivystystä hoitavien yksiköiden lukumäärä – kaksitoista – ei ole mikään valtiosääntöisesti tai muuten erityisen ”annettu ” luku ja että asiassa olisi mahdollista arvioida myös sellaista järjestelyä, jossa po. päivystystä hoitaisi sekä Seinäjoen että Vaasan keskussairaala. Minulla ei ole edellytyksiä arvioida kaikkia tällaiseen järjestelyyn liittyviä, käytännössä huomiota vaativia kysymyksiä. Esitän kuitenkin joitakin asian valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin liittyviä näkökohtia.

Ministeriön täydentävässä lausunnossa on havaitakseni vain yhdessä kohdassa kiinnitetty lyhyesti huomiota tällaiseen sekä Seinäjoki että Vaasa – mahdollisuuteen. Lausunnon yhteenvetojen 11. kohdassa todetaan: ”Kustannusten hillinnän näkökulmasta ei olisi perusteltua ylläpitää täysimittaista laajaa päivystystä molemmissa keskussairaaloissa, joista kumpikaan ei ole yliopistollinen.” Hallituksen esityksen perustelujen Toteuttamisvaihtoehdot- jaksossa (s. 18-22, erit. s. 20) on laajahkosti esitelty erilaisia asiatekijöitä , joiden pohjalta on päädytty 12 päivystysyksikköön, kustannusten hillintää kuitenkaan erityisesti painottamatta. Maallikon silmissä vaikuttaa siltä, etteivät esim. sellaiset tekijät kuin olemassaolevan yksikön koko ja taso, alueen väestömäärä ja etäisyydet sulje koko maan käsittävässä tarkastelussa automaattisesti pois vaihtoehtoa, jossa ko. päivystys tapahtuisi sekä Seinäjoen että Vaasan keskussairaalassa. Kustannusten hillintä voi tässä olla merkittävä kysymys, mutta sekään ei voi perusoikeuksien toteutumiseen vaikuttavissa järjestelyissä jäädä niin ylimalkaisten viittausten varaan kuin käytettävissäni olevassa materiaalissa näyttää jääneen. Myös ne viittaukset julkisen talouden tilan

merkitykseen ja valtiontalouden säästötavoitteiden huomioon ottamiseen lapsilisien tasossa, joita on esitetty täydentävässä lausunnossa (s 2), jäävät hyvin yleiselle tasolle eivätkä lapsilisien tason (välittömän taloudellisen sisällön) osalta ole juuri sovellettavissa kysymykseen kielellisten oikeuksien huomioon ottamisesta hallinnollisissa järjestelyissä.

Kun nykyistä perustuslakia säädettiin, perustuslakivaliokunta totesi hallinnollisia jaotuksia koskevan säännöksen (nyt PL 122 §) käsittelyssä mm. (pevm 10/98 vp,s. 35): ”... että kielelliset olosuhteet voivat merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi voidaan poiketa sinänsä yhteensopivista aluejaoituksista.” Kannanottoon on valiokunta myös myöhemmin viitannut (pevl 21/09 vp). Valtiosääntö ei aseta ainakaan mitään estettä sille, että joissain erityisissä tilanteissa kielellisten oikeuksien huomioon ottaminen vaikuttaa linjaavasti hallinnollisia jaotuksia koskeviin ratkaisuihin.