Janne Salminen 26.11.2024

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 149/2024 vp)

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi terveydenhuoltolaki ja eräitä muita siihen liittyviä lakeja. Muutokset kohdistuvat terveydenhuollon päivystystä ja leikkaustoimintaa koskevaan lainsäädäntöön. Laissa määritellään sairaalaverkkoa. Laissa myös selkeytettäisiin muun muassa sääntelyä, joka koskee edellytyksiä leikkausten ja toimenpiteiden hankkimiseen muilta palveluntuottajilta.

2. Esitys liittyy valtion vuoden 2025 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltävän sen yhteydessä. Lait ehdotetaan tulevan voimaan 1.10.2025. Terveydenhuoltolain väliaikaista muuttamista koskeva laki olisi kuitenkin voimassa 1.1.–30.9.2025.

3. Valtioneuvoston käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että eduskunnan perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arviointia

4. Esityksellä on kosketuspintoja useiden perustuslain säännösten sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Ensinnäkin Suomen perustuslain 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lisäksi perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Samoin kuten myös hallituksen esityksestä käy ilmi, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistapaan ja palvelujen saatavuutta koskevat myös yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (7 §), oikeus kieleen ja kulttuuriin (17 §), oikeus sosiaaliturvaan (19 §) sekä julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §).

5. Perusoikeussäännösten ohella ehdotetulla sääntelyllä on yhteys perustuslain 121 §:n säännökseen alueellisesta itsehallinnosta.

6. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tehty perusteellisesti selkoa sanotusta perustuslaillisesta sääntelykehikosta sekä asiaan vaikuttavista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista. Esityksessä on esimerkillisesti avattu esimerkiksi esityksen suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

7. Julkisen vallan perustuslain 19.3 §:n mukainen velvollisuus liittyy etenkin palvelujen saatavuuden turvaamiseen.

8. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19.3 §:ssä mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet (PeVL 17/2021 vp). Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71). Viittaus jokaiseen terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. PeVL 30/2013 vp). Oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 65/2014 vp).

9. Perustuslain säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että vaikka perustuslain 19.3 §:n ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja, perustuslaki edellyttää, että palveluja on riittävästi (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 12/2015 vp ja PeVL 11/1995 vp). Valiokunnan mukaan säännöksellä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (ks. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 54/2014 vp).

10. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että säännös merkitsee myös vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVL 26/2017 vp).

11. Vaikka järjestämistapaan ja saatavuuteen perustuslain säännöksestä ei saada suoraa johtoa, muut mainitsemani perusoikeussääntelyt vaikuttavat välillisesti siihen, miten näitäkin on arvioitava. Erityisen huomionarvoisiksi tässä yhteydessä tulevat esimerkiksi yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (HE 309/1993 vp, s. 71 ja esim. PeVL 67/2014 vp). Kiireellisen hoidon osalta asetelman muutos liittyy perustuslain 19 §:n lisäksi myös perustuslain 7 §:n säännös jokaisen oikeudesta elämään.

12. Hallituksen esityksestä käy ilmi tavoite lisätä ehdotuksella hoidon yhdenvertaisuutta. On kuitenkin vaikeasti valtiosäännön kannalta arvioitavissa, miten lopulta varsin voimakas kiireellisen hoidon palvelujen rajoittaminen vaikuttaa ihmisten mahdollisuuteen päästä tällaisen hoidon piiriin ja siten siis hoidon yhdenvertaiseen saavutettavuuteen. Kiistatta joidenkin ihmisten etäisyys palveluihin pidentyisi merkittävästi ylipäätään, mikä merkitsee palvelujen saatavuuden heikentymistä. Toisaalta esityksestä käy ilmi pyrkimys näillä toimilla parantaa palveluja tai pitää niiden laatua yllä muualla.

13. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslakiin palautuu myös vaatimus palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVL 26/2017 vp). Tämä liittyy myös perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaa-

van ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen (ks. HE 309/1993 vp, s. 75/II). Perustuslain 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6.2 §:n sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (ks. HE 309/1993 vp, s. 42-44; ks. esim. PeVL 67/2014 vp). Perustuslain yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan, vaikka lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2011 vp). Tältä pohjalta perustuslakivaliokunta on erilaisissa kunta- ja palvelurakenneuudistus- sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuudistusta koskevissa arviointiyhteyksissä korostanut tarvetta uudistuksia toimeenpantaessa kiinnittää huomiota maan eri osissa olevien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp). Myös perusoikeusuudistuksen yhteydessä on katsottu, että perustuslain 19.3 §:n säännöksessä turvataan riittävät palvelut maan eri osissa asuville (PeVM 25/1994 vp, s, 32). Ottaen huomioon hallituksen esityksessä mainitut perustelut ja perustuslakivaliokunnan aiemman asiaa koskevan käytännön ehdotus ei tältä osin vaikuta siltä, että sille olisi perutuslain 19 §:stä tai 6 §:stä johtuvia esteitä. Hallituksen esityksestä ilmenevin tavoin esityksen vaikutukset kielellisiin oikeuksiin on tulkintani mukaan otettu huomioon asianmukaisesti.

14. Perustuslain 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tältä kannalta minusta valiokunnan olisi nimenomaisesti edellytettävä, että uudistuksen vaikutuksia seurataan palveluiden saavutettavuuden ja alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta sekä ryhdytään tarvittaviin korjaustoimenpiteisiin, jos tässä havaitaan ongelmia. Perustuslakivaliokunta on aiemmin samantyyppisissä tilanteissa korostanut tarvetta seurata sääntelyn vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen ja edellyttänyt, että valtioneuvosto tarvittaessa ryhtyy korjaustoimenpiteisiin (esim. PeVL 17/2021 vp ja PeVL 45/2021 vp).

15. Perustuslain 121.4 §:n mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslain 121.4 §:ää on arvoitu erityisesti hyvinvointialueiden perustamista koskeneessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 17/2021 vp (sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen aiemmista vaiheista, ks. PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain eri itsehallinnon muotoja koskevalle sääntelylle yhteinen piirre on kansanvaltaisuus (PeVL 26/2017 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi, että hyvinvointialueiden perustamista tarkoittava sääntely toteuttaa perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta (PeVL 17/2021 vp, kappale 26). Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtionohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa (PeVL 17/2021 vp, kappale 26, ks. PeVL 26/2017 vp, s. 24). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut myös, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää hallinnollisen muutoksen yhteydessä valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota

muuten voitaisiin pitää kyseisen itsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti ”jossain määrin ongelmallisena”. (PeVL 17/2021 vp, PeVL 26/2017 vp.)

16. Hallintoalueen itsehallinnon kannalta käsillä on ehdotus, joka puuttuu varsin pitkällemenevästi niiden tapaan järjestää sairaalatoimintaa alueellaan. Jo perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn hyvinvointialueita koskevaan lainsäädäntöön sisältyy tällaisia, vastaavia varsin pitkälle itsehallintoon meneviä sääntelyjä. Niitä voidaan perustella ainakin muutostilanteella ja edellä selostetuilla perusoikeussääntelyillä tässä muutostilanteessa.