

Asia: VN/321/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 59 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Kommentit päivystystä koskevasta sääntelystä

Voimassa olevan säännöksen mukaan Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueet voivat ylläpitää useampaa kuin yhtä ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystysyksikköä sairaaloidensa yhteydessä vuoden 2032 loppuun saakka. Säännöksestä ehdotetaan poistettaviksi sanat ”vuoden 2032 loppuun saakka”.

Voimaantulolain säätämiseen johtanut hallituksen esitys (HE 241/2020 vp) ei sisältänyt rahoitusta kahden päivystävän sairaalan ylläpitoon Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueilla. Hallituksen esityksestä lausuntonsa antanut valtiovarainvaliokunta totesi pitävänsä perusteltuna, että jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota mainittujen hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyteen (VaVL 1/2021 vp, s. 15).

Hyvinvointialueet ovat niistä annetun lain (611/2021) 2 §:n mukaan itsehallinnollisia hallintoalueita. Hyvinvointialueilla ei kuitenkaan ole itsenäistä verotusoikeutta, vaan niiden rahoitus perustuu valtion rahoitukseen. Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ei esitetä rahoituksen lisäämistä tai erilliskorvausta kahden päivystävän sairaalan ylläpitoon Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueilla.

Luonnoksen perusteluissa todetaan seuraavaa: ”alueilla on saamansa rahoituksen turvin nykyistä vastaavat edellytykset ylläpitää kahta päivystävää sairaalaa uudistuksen ensimmäisinä vuosina. Pidemmällä tähtäimellä kahden tällaisen päivystävän yksikön ylläpito voi osoittautua taloudellisesti raskaaksi ja niiden on sopeutettava se järjestämisvastuullaan olevien palveluiden ja käytettävissä olevien resurssien kokonaisuuteen. Hyvinvointialueet päättävät saamansa rahoituksen

kohdentamisesta ja palveluverkkonsa sisällöstä. Siinä yhteydessä kyseiset hyvinvointialueet joutuvat arvioimaan kahden päivystävän sairaalan ylläpidon edellytyksiä toiminnan tehokkuuden ja rahoituksen riittävyyden näkökulmasta.”

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös turvaa myös oikeutta kiireelliseen sairaanhoitoon. Kiireellistä hoitoa annetaan päivystysyksikössä, jos potilasturvallisuus ja palvelujen laadun turvaaminen sitä edellyttää. Oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon on perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 69) ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (esim. PeVL 31/1997 vp, s. 2/I ja PeVL 18/2001 vp, s. 4/II) mukaan jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus ja suoraan sovellettavissa oleva perustuslain säännös, johon yksilö voi välittömästi vedota.

Kuten luonnoksen perusteluissa todetaan, perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaillinen ongelma sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa lainsäädännössä suhteessa jokaiselle riittävät terveyspalvelut turvaavaan perustuslain 19 §:n 3 momenttiin saattaa syntyä, jos ehdotettuun lainsäädäntöön sisältyy joitakin rakenteellisia ongelmia, jotka suurella todennäköisyydellä johtavat siihen, että oikeuksien toteutuminen tosiasiallisesti vaarantuu (PeVL 17/2021 vp, kappale 74, PeVL 26/2017 vp, s. 37—38). Lisäksi perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 6 §:stä ja 19 §:n 3 momentista johtuvista syistä on välttämätöntä huolehtia palveluiden riittävästä ja yhdenvertaisesta saatavuudesta niin valtakunnallisesti kuin eri hyvinvointialueiden sisälläkin (PeVL 17/2021 vp, kappale 74).

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevalla säännöksellä on keskeinen asema perusoikeusjärjestelmässämme. Yhdenvertaisuuden merkitystä itsenäisenä ihmisoikeutena myös terveydenhuollon alalla kuvastaa sen sisällyttäminen ihmisoikeuksista ja biolääketieteestä tehdyn yleissopimuksen (SopS 23 ja 24/2010) määräyksiin.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Säännös edellyttää samanlaista kohtelua asuinpaikasta riippumatta. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty syrjinnän kieltö. Säännöksessä luetellaan syrjintäperusteita, joita perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 43 ja 44) mukaan voidaan suomalaisessa yhteiskunnassa pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Mainittuihin syrjintäperusteisiin rinnastuu muun ohella asuinpaikka.

Perustuslakivaliokunta on lausunut pitävänsä selvänä, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös edellyttää samanlaista kohtelua asuinpaikkaan katsomatta. Pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei perustuslakivaliokunnan mukaan voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena jonkun asettamiselle erilaiseen asemaan perusoikeusjärjestelmässä,

jonka kokonaisuuteen kuuluu muun ohella asuinpaikan valitsemisen vapaus (PeVL 59/2001 vp, s. 2/1).

Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin ei ole voinut edellä sanotun perusteella vakuuttua siitä, että luonnoksessa ehdotetulla mahdollistavalla sääntelyllä kyettäisiin varmistamaan perustuslain vaatimukset täyttävä Kemin ja Savonlinnan sairaaloiden riittävä palvelutaso valtiosääntöisesti hyväksyttävällä tavalla ja siten kuin eduskunnan lausumassa edellytetään.

Kommentit hoitopaikan valintaa koskevasta sääntelystä

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan terveydenhuoltolain 47 ja 48 §:ää muutettaisiin siten, että niistä tulisi selvempi ja ristiriidattomampi kokonaisuus. Ehdotettuja muutoksia luonnehditaan esitysluonnoksessa teknisluonteisiksi.

Lailla 581/2022 muutetun 47 §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaan yhteistyöalueen valinnan perusteena voi olla tarve turvata suomen-, ruotsin- tai saamenkielisen potilaan kielelliset oikeudet. Säännöksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2023. Vastaava kielellisiä oikeuksia turvaava sääntely sisältyy voimassa olevan 47 §:n 3 momenttiin. Kielellisistä oikeuksista säädetään perustuslain 17 §:ssä.

Lakiluonnoksesta on poistettu kielellisiä oikeuksia turvaava säännös ilman, että poistamista olisi perusteltu hallituksen esitysluonnoksessa. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan ainoastaan, että lain 47 §:n 3 momentti kumottaisiin, koska se on ristiriitainen 48 §:n 2 momentin kanssa sääntelyhistoriaan liittyvien syiden takia.

Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin toteaa, että perustuslain huomioon ottaminen on olennaisen tärkeä osa lainvalmistelua sen kaikissa vaiheissa. Lainvalmisteluohjeiden mukaan hallituksen esityksessä tulee tehdä perustellen selkoa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten perustuslain kannalta merkityksellisen sääntelyn perustuslainmukaisuudesta.

Riippumatta siitä, onko kielellisiä oikeuksia turvaavan säännöksen mahdollisesti arvioitu jäävän tarpeettomaksi terveydenhuoltolain 47 ja 48 §:ään ehdotettujen muutosten johdosta, apulaisoikeusasiamies katsoo, että hallituksen esitysluonnosta tulee täydentää tältä osin. Kuten apulaisoikeusasiamies toteaa jäljempänä esimerkinomaisesti, on mahdollista, että säännöksen poistamisella on ennakoimattomia vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Terveydenhuoltolain 48 §:n 1 momentin ensimmäiseen virkkeeseen ehdotetaan lisättäväksi sana "kaukana". Säännöskohtaisten perustelujen mukaan sanaa ei ole tarkoitettu tulkittavan rajoittavasti.

Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan maantieteellistä etäisyyttä koskevan edellytyksen lisääminen ehdotettuun säännökseen muuttaa kyseistä lainkohtaa sisällöllisesti aiempaan sääntelyyn verrattuna. Sana "kaukana" rajoittaa hoitopaikan valinnan mahdollisuutta niin, että henkilö ei ehdotetussa lainkohdassa tarkoitetuissa tilanteissa saisi käyttää sellaista terveyskeskusta tai terveysasemaa, joka sijaitsee lähellä terveyskeskusta tai terveysasemaa, jota hän käyttää vakinaisesti tai jonka hän on valinnut ehdotetun 47 §:n nojalla. Henkilön valinnan vapautta voisi maantieteellisen etäisyyden sijasta säännellä apulaisoikeusasiamiehen mielestä asiayhteyteen paremmin sopivalla edellytyksellä kuten "hankalien kulkuyhteyksien päässä" tai "vaikean saavutettavuuden perusteella". Apulaisoikeusasiamies toteaa kuitenkin, että Euroopan unionin oikeus turvaa laajan terveyspalvelujen valinnan vapauden jäsenvaltioiden rajat ylittävissä tilanteissa. Hänen nähdäkseen olisi perusteltua vielä arvioida, onko valinnanvapauden rajoittaminen ylipäätään perusteltua ottaen huomioon, että oikeus saada terveyspalveluja ja se, mikä taho vastaa palveluista aiheutuvista kustannuksista, ovat toisistaan erillisiä asioita.

Lakiluonnoksen jatkovalmistelussa olisi apulaisoikeusasiamiehen mielestä aiheellista ainakin perustella ehdotettua muutosta ja määritellä tarkemmin, kuinka etäällä henkilön oman tai hänen valitsemansa terveyskeskuksen tai terveysaseman tulisi olla, jotta sen katsottaisiin olevan tarkoitettulla tavalla kaukana.

Apulaisoikeusasiamies toteaa myös, että oikeusturvan kannalta on ongelmallista, että esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, kuka tai mikä taho arvioi-si ja päättäisi, onko ehdotetussa 48 §:n 1 momentissa tarkoitettu terveyskeskus tai terveysasema kaukana, millaisessa menettelyssä päätös tehtäisiin ja mitkä oikeusturvakeinot tällöin olisivat käytettävissä.

Apulaisoikeusasiamies kiinnittää vielä huomiota siihen, että sanan "kaukana" lisääminen 48 §:n 1 momenttiin saattaa heikentää kielellisten oikeuksien toteutumista tilanteessa, jossa omakieliset terveyspalvelut olisivat potilaan saatavilla niin lähellä hänen vakinaisesti käyttämäänsä tai valitsemaansa terveyskeskusta tai terveysasemaa, että maantieteellistä etäisyyttä koskeva edellytys ei täyttyisi.

Burrell Riitta
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia