

Sosiaali- ja terveysministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi toistaiseksi ja väliaikaisesti terveydenhuoltolakia sekä muutettavaksi sosiaalihuoltolakia ja sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi terveydenhuollon päivystystä ja leikkaustoimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Jatkossa kullakin hyvinvointialueella voisi olla yksi nimetyllä paikkakunnalla sijaitseva yliopistollinen sairaala tai keskussairaala, jossa saa ja on velvoite ylläpitää väestölle avointa ja sairaalan toiminnan varmistavaa monierikoisalaista ympärivuorokautista päivystystä. Mahdollisuus ylläpitää monierikoisalaista ympärivuorokautista päivystystä siten käytännössä lakkaisi viidellä paikkakunnalla. Uudellamaalla HUS-yhtymä voisi kuitenkin päätöksensä perusteella ylläpitää tällaisia sairaaloita useammalla kuin yhdellä paikkakunnalla. Esityksellä pyritään erityisesti turvaamaan henkilöstön ja erityisosaamisen riittävyttä eri sairaaloihin ja muihin palveluihin keskittämällä vaativinta, henkilöresurssiin riippuvaista ja varallaoloa edellyttävää toimintaa yliopistollisiin sairaaloihin ja keskussairaaloihin.

Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan, että lievennettäisiin edellytystä siitä, että leikkaustoiminta, joka edellyttää leikkaussaliolosuhteita ja anestesiaa, tulee kokonaisuudessaan koota niihin sairaaloihin, joissa on monierikoisalainen ympärivuorokautinen päivystys. Laissa myös selkeytettäisiin sääntelyä siitä, millä edellytyksin leikkauksia ja muita edellä tarkoitettuja toimenpiteitä voisi hankkia muilta palveluntuottajilta. Kiireellisen hoidon tarpeen arvioinnin ja iltaisin ja viikonloppuisin päiväsaikaan järjestettävän perusterveydenhuollon kiirevastaanottoa koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin. Lisäksi täsmennettäisiin muuta päivystystä ja leikkaustoimintaa koskevaa sääntelyä eräiden seikkojen osalta.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

Kielelliset oikeudet

Oikeusministeriö pitää esitysluonnoksen kielellisiä oikeuksia koskevia säännöksiä asianmukaisina. Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja sääntämisympäristystä koskevassa jaksossa 12 on käsitelty perustuslain 17 §:ssä säädettyä oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin sekä perustuslain 122 §:n kielellistä yhdenvertaisuutta. Jaksossa on käsitelty myös keskeisiä perustuslakivaliokunnan lausuntoja, joita ei tässä lausunnossa siltä osin toisteta.

Oikeusministeriö pitää ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutumiseksi etenkin tärkeänä terveydenhuoltolain 50 § 6 momenttia kiireellisestä hoidosta: ”Ympäri vuorokautista perusterveydenhuollon tai akuuttilääketieteen päivystystä saa ylläpitää [...] Pohjanmaan hyvinvointialue Pietarsaareissa ja HUS-yhtymä Raaseporissa, jos ylläpito tukee kielioikeuksien toteutumista.” Päivystys on nykyisin toiminut sosiaali- ja terveysministeriön poikkeusluvalla.

Oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kielellisten oikeuksien toteutuminen on myös edellytys muiden oikeuksien toteutumiselle. Perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että kieli ja potilaan tarve tulla ymmärretyksi on tärkeä osa potilasturvallisuutta (PeVL 63/2016 vp). Se on myös edellytys potilaan itsemääräämisoikeuden ja tiedonsaantioikeuden toteutumiselle (PeVL 26/2017 vp).

Esitysluonnoksessa on arvoitu sen vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin ruotsin kielen ja saamen kielen osalta. Vaikutuksia viittomakieliin ei ole mainittu vaikutusarvioinnissa. Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa todetaan, että ehdotuksella ei lähtökohtaisesti olisi merkittäviä vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen kansalliskielten osalta, sillä voimassa olevaan kaksikieliseen palveluun ei tulisi muutoksia käytännössä.

Saamenkielten osalta todetaan vaikutusarvioinnissa, että Länsi-Pohjan sairaalan toimintaan esitetyt muutokset monierikoisalaisen ympärivuorokautisen päivystyksen, synnytysten hoidon ja leikkaustoinnin osalta ei arvioida juurikaan vaikuttavan saamenkielisten asemaan. Arviointia perustellaan osittain sillä, että Lounaisen Lapin palvelualueella, jossa Länsi-Pohjan sairaala sijaitsee, asuu Tilastokeskuksen tilastojen mukaan vain vähän saamen kieltä äidinkielenään puhuvia ja toisekseen sillä, että saamenkieliset asioivat valtakunnan rajan yli myös Norjassa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että saamen kielilain mukainen oikeus käyttää saamenkieltä ei ole sidoksissa puhujien määrään. Lisäksi sivun 132 taulukon 21 sisällyttämistä hallituksen esitykseen voisi arvioida uudelleen. Taulukon mukaan valtakunnallisesti saamen kielen puhujia olisi 20 000, mutta tämä ei vaikuta olevan linjassa Saamelaiskäräjien tietojen kanssa.

Oikeusministeriö on aiemmissa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista koskevissa lausunnoissaan muun muassa todennut, että kielellisten oikeuksien toteuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on käytännön tasolla osoittautunut haastavaksi. Varsinkin ruotsinkielisten palveluiden kohdalla ruotsinkielisen väestön suhteellinen osuus korreloi ruotsinkielisten palveluiden saatavuuden kanssa. Oikeusministeriön teettämän Kielibarometri 2020 –tutkimuksen (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-848-6>) mukaan ruotsinkielistä palvelua on käytännössä haastavampaa saada, jos asuu kunnassa, jossa ruotsi on vähemmistökieli. Kielellisten oikeuksien toteutuminen alueilla, joilla kielivähemmistön suhteellinen osuus on pieni, vaatii erityistä suunnittelua ja kieliryhmien tarpeiden huomioimista aikaisessa vaiheessa. Palvelujen turvaaminen paikallisella vähemmistökielillä voi myös edellyttää erillisratkaisuja tai lisätoimia, jos kielelliset oikeudet eivät muuten toteudu. Tämän lisäksi ohjauksella ja valvonnalla on kielellisten oikeuksien turvaamisessa keskeinen asema.

Teknisinä huomioina oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa, ml. lakitekstissä (50 § 6 momentti), käytetään termejä *kielelliset oikeudet* ja *kielioikeudet* rinnakkain. *Kielelliset oikeudet* on terminä vakiintunut, ja oikeusministeriö suosittelee sitä käytettävän johdonmukaisesti hallituksen esityksessä, ml. lakitekstissä. Lisäksi jaksossa 4.2.4.7. *Kielelliset oikeudet* on viittaus siihen, että kielilainsäädäntöä on käsitelty tarkemmin jaksossa 2.2.1. Jakso 2.2.1. ei kuitenkaan vaikuta sisältävän kielilainsäädäntöä.

Palveluiden saavutettavuus ja alueellinen yhdenvertaisuus

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Kysymys on etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta. Säännöksessä sen sijaan ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat kuitenkin välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 67/2014 vp, s. 3).

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että esityksen tavoitteena on lisätä hoidon yhdenvertaisuutta. Oikeusministeriön mukaan kuitenkin jää osin epäselväksi, kuinka turvataan palveluiden saavutettavuus

yhdenvertaisesti sekä alueellinen yhdenvertaisuus esimerkiksi akuuttilääketieteen osalta. Esityksen myötä mahdollisuus ylläpitää monierikoisalaista ympärivuorokautista päivystystä käytännössä lak-kaisi viidellä paikkakunnalla. Esitysluonnoksessa jaksossa 12 todetaan, että se, että eri paikkakun-nilla sijaitsee eri laajuisia päivystyspalveluita tai muita palveluita tarjoavia sairaaloita, tai jollain paik-kakunnalla olevasta sairaalasta lakkaa mahdollisuus ylläpitää päivystystä tai suorittaa tietynlaista erikoissairaanhoidoa, ei sellaisenaan ole yhdenvertaisuuskysymys. Esitysluonnoksen mukaan sen si-jaan on tarkasteltava, onko väestölle riittävästi palveluja tarjolla sekä huomioitava, että ympärivuoro-kautista päivystystä tarjoavat sairaalat antavat kiireellistä hoitoa kaikille asuinpaikasta riippumatta.

Esityksen jaksossa 4.2.4.1 todetaan, että osalla kansalaisista esitys aiheuttaisi asuin- tai oleskelu-paikan ja ympärivuorokautisen päivystyksen välisen etäisyyden pidentymistä. Näin ollen palveluiden saavutettavuus heikkenee, mikä voi edellyttää kuljetusjärjestelyjä ja aiheuttaa kustannuksia sekä voi edellyttää toimenpiteitä potilasturvallisuuden varmistamiseksi. Esityksessä todetaan myös, että ym-pärivuorokautinen päivystys tukee myös väestön perusturvallisuuden tunnetta, minkä vuoksi muu-tokset siinä aiheuttavat huolta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että perustuslakivaliokunta on sote-uudistuksia koskevissa lausun-noissaan korostanut vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVL 26/2017 vp s. 33, PeVM 25/1994 vp, s. 32/II). Perustuslakivaliokunta on myös aiemmin kunta- ja pal-velurakennemuutostusta sekä sosiaali- ja terveystieteiden kokonaisuudistusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada pe-rusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2—3). Esityksessä jää epäselväksi, kuinka esitetyillä muutoksilla turvataan eri aluei-den väestön yhdenvertainen, tosiasiallinen pääsy palveluihin. Oikeusministeriön mukaan esityk-sessä olisi perusteltua avata palveluiden saavutettavuutta nimenomaan alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta laajemmin.

Kuten esityksen jaksossa 2.1.3. on todettu, kiireellisen hoidon järjestämisessä on viime kädessä kyse ihmisoikeussopimuksiin ja perustuslakiin (PL 7 § ja 19 §) sisältyvästä jokaisen oikeudesta elä-mään ja välttämättömään huolenpitoon. Epäselväksi jää se, missä määrin kiireelliseen hoitoon pää-semiseksi tehtävän matkan piteneminen jopa sadalla kilometrillä voi vaikuttaa näihin oikeuksiin. Sääntämisympäristöperusteluissa olisi hyvä tehdä tästä selkoa. Oikeusministeriö pitää tässä yhtey-dessä tärkeänä esityksessäkin esiin tuotua perustuslakivaliokunnan kantaa, että tällaisissa sääntely-yhteyksissä on tärkeää seurata sääntelyn vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen ja valtioneu-voston tulee tarvittaessa ryhtyä korjaustoimiin ((PeVL 17/2021 vp, kappale 74, PeVL 45/2021 vp, kappale 18 ja 19; PeVL 38/2022 vp kappale 8). Myös perustuslain 22 § velvoittaa julkisen vallan tur-vaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Alueellinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Esitysluon-noksessa todetaan, että esityksessä säädettäisiin lainsäädännöllä voimakkaasti ohjaten päivystä-vistä sairaaloista ja sääntämisympäristöstä koskevassa jaksossa on esitelty perustuslakivaliokunnan re-levanttia käytäntöä koskien itsehallintoa ja sosiaali- ja terveystieteiden järjestämistä. Perustuslaki-valiokunta on hyvinvointialueiden perustamisen yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että hyvin-vointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti alueval-tuuston päätösvaltaa (PeVL 17/2021 vp, kohta 26). Esitysluonnoksen sääntämisympäristöperusteluissa olisi tarpeen perustuslakivaliokunnan käytännön esittelyn lisäksi tarkastella nyt käsillä olevaa ehdo-tusta sen valossa.

Osastopäällikön sijainen, yksikönpäällikkö Niklas Wilhelmsson

Erityisasiantuntija

Nanni Olsson

Jakelu

Tiedoksi

VN/31908/2023-OM-61

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: