

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (149/2024 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Alueellinen itsehallinto

Hallituksen ehdotukset terveydenhuoltolain 45 ja 50 §:n muuttamiseksi sekä sote-uudistuksen voimaantulolain 59 §:n kumoamiseksi tarkoittavat hyvinvointialueiden ylläpitämien sairaaloiden entistä yksityiskohtaisempaa sääntelyä ja asettavat hyvinvointialueille uusia rajoituksia. Hallituksen ehdotuksen mukaan terveydenhuoltolaissa säädettäisiin, että kullakin hyvinvointialueella voisi olla vain yksi monierikoisalaista ympärivuorokautista päivystystä ylläpitävä yliopistollinen sairaala tai keskussairaala, ja nimettäisiin millä paikkakunnilla sairaalat sijaitsevat. Nykyisin terveydenhuoltolaki mahdollistaa, että hyvinvointialueilla, joilla on yliopistollinen sairaala, voi olla myös toinen tällaista päivystystä ylläpitävä sairaala. Lisäksi sote-uudistuksen voimaantulolain 59 § mahdollistaa sen, että myös Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueilla, joilla ei ole yliopistollista sairaalaa, voi olla kaksi tällaisesta päivystyksestä huolehtivaa sairaalaa. Hallitus ehdottaa, että tämä pykälä kumottaisiin. Hallituksen lakiehdotukset merkitsisivät, että monierikoisalainen ympärivuorokautinen päivystys lakkaisi suoraan lain nojalla useissa sairaaloissa, Salossa, Valkeakoskella, Oulaisilla sekä Kemissä ja Savonlinnassa. Hallitus ehdottaa niin ikään, että terveydenhuoltolaissa säädettäisiin, millä paikkakunnilla on mahdollista ylläpitää ympärivuorokautista perusterveydenhuollon päivystystä ja millä paikkakunnilla vaihtoehtoisesti rajattua ympärivuorokautista erikoissairaanhoidon päivystystä

Hyvinvointialueet toteuttavat perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua itsehallintoa kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla ja nauttivat tämän perustuslain kohdan itsehallinnolle antamaa suojaa. Hallituksen ehdotukset terveydenhuoltolain ja sote-uudistuksen voimaannanolain muuttamiseksi tarkoittavat merkittävää lisärajoitusta hyvinvointialueiden ennestäänkin rajoitettuun itsehallintoon. Ehdotukset määrittelevät yksityiskohtaisesti hyvinvointialueiden sairaalaverkostoa ja osoittavat jopa päivystävien sairaaloiden sijaintipaikkakunnat. Potilasturvallisuuden varmistaminen edellyttää, että päivystyksestä huolehtivalla sairaaloilla on tähän tarvittavat valmiudet. Tästä säättäminen ei kuitenkaan vaadi tällaista yksityiskohtaista sairaalaverkoston sääntelyä.

Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa on viitattu perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan 26/2017 vp ja 17/2021 vp esittämään kantaan, jonka mukaan ”perustuslainsäätäjän (ei) voida katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto”. Valiokunta on niin ikään sote-uudistuksen yhteydessä esittänyt käsityksensä, että ”sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota muuten voitaisiin pitää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena”. Minun on vaikea nähdä, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttäisi tai perustelisi nyt ehdotetun kaltaista puuttumista hyvinvointialueiden itsehallintoon. Kuten lausuntoni toisessa osassa totean, erityisesti Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueilla sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää päinvastoin, että niillä on myös tulevaisuudessa oikeus päättää monierikoisalaisen ympärivuorokautisen päivystyksen ylläpitämisestä Kemin ja Savonlinnan sairaaloissa. Nyt tarkasteltavan esityksen yhteydessä ohjauksen tiukentamista ei myöskään enää voida perustella lausunnon 17/2021 vp tavoin sote-uudistukseen liittyvällä hallinnollisella muutoksella.

On selvää, että perustuslain 121 §:n 4 momentti ei salli valtiollisen ohjauksen rajoittamatonta tiukentamista. Katson, että hallituksen ehdottamat itsehallinnon kavennukset, joita ei voida perustella potilasturvallisuudella, sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisella eikä myöskään sote-järjestelmän hallinnollisella muutoksella, ylittävät valtiosääntöoikeudellisesti sallittavan rajan.

Sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen

Erikseen on tarkasteltava perustuslain 6 ja 19.3 §:n edellyttämien riittävien ja yhdenvertaisuuden vaatimuksen täyttävien sosiaali- ja terveystalvelujen toteutumista Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueilla, erityisesti Savonlinnan ja Länsi-Pohjan seuduilla, joilla riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamisen katsottiin sote-uudistuksessa edellyttävän erityisjärjestelyjä.¹

Sote-uudistuksen voimaansaattamislain (616/2021) 6-7 §:n mukaan Kemn kaupunki kuuluu Lapin ja Savonlinnan kaupunki Etelä-Savon hyvinvointialueeseen. Lapin tai Etelä-Savon hyvinvointialueilla ei ole yliopistollista sairaalaa. Näitä hyvinvointialueita ei siten koske terveydenhuoltolain 50.3 §:n poikkeussäännös, joka antaa hyvinvointialueelle, jolla on yliopistollinen sairaala, mahdollisuuden perustaa sairaaloidensa yhteyteen useampi kuin yksi ympärivuorokautisesti päivystävä yhteispäivystysyksikkö.

Sote-uudistuksen voimaansaattamislain 59 §:ään otettiin kuitenkin Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden ympärivuorokautista yhteispäivystystä koskeva siirtymäsäännös. Sen mukaan ”sen estämättä, mitä terveydenhuoltolain 50 §:n 3 ja 4 momenteissa säädetään, Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueet voivat ylläpitää useampaa kuin yhtä ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystysyksikköä sairaaloidensa yhteydessä vuoden 2032 loppuun saakka”. Kuten hallituksen esityksen (HE 241/2020 vp) perusteluista ilmenee, säännös mahdollisti yhteispäivystysyksikön säilymisen Kemissä sijaitsevassa Länsi-Pohjan keskussairaalassa ja Savonlinnan keskussairaalassa. Säännös ei kuitenkaan velvoittanut tähän, vaan asia jätettiin hyvinvointialueen päätösvaltaan. Lisäksi hyvinvointialueen oikeus ylläpitää useampaa kuin yhtä ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystysyksikköä oli voimassa vain vuoden 2032 lopussa päättyvän siirtymävaiheen ajan.

¹ Olen antanut perustuslakivaliokunnassa nyt käsiteltävästä hallituksen esityksestä 149/2024 vp Kemn ja Savonlinnan kaupungeilla 21.10.2024 päivätyn oikeudellisen asiantijalausnon.

Hallituksen sote-uudistusta koskevassa esityksessä siirtymäsäännöstä perusteltiin sillä, että Lapin hyvinvointialue koostuu sekä Lapin että Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirien alueista, joilla kummallakin on ollut oma keskussairaalsensa. Vastaavasti Etelä-Savon hyvinvointialue koostuu sekä Etelä-Savon että Itä-Savon sairaanhoitopiirien alueista, joilla kummallakin on myös ollut oma keskussairaalsensa. Perustelujen mukaan ”Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueilla tulee olemaan muuhun maahan verrattuna merkittävästi haasteellisempaa sovittaa yhteen sairaaloidensa työnjako ja yhteistyö väestön palvelutarpeen mukaisen saatavuuden ja saavutettavuuden varmistamiseksi sekä palveluverkon ja toiminnan muokkaamiseksi”. Tämän vuoksi pitkä siirtymäaika vuoden 2032 loppuun saakka oli hallituksen mielestä tarkoituksenmukainen.

Sote-uudistuksen eduskuntakäsittelyssä kuitenkin ilmeni, että eduskunta ei tarkoittanut voimaantulolain 59 §:n säännöstä lopulliseksi ratkaisuksi Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden yhteispäivystyksen järjestämiseksi. Eduskunnan kanta oli, että erityissääntelyn ei tulisi olla vain siirtymävaiheen järjestely ja että sen tavoitteena on turvata näillä olosuhteillaan poikkeavilla hyvinvointialueilla pysyvästi riittävää palvelutasoa.

Erityistä painoa on pantava valtiovarainvaliokunnan sote-uudistuksen eduskuntakäsittelyssä esittämille näkökohdille. Valiokunta piti välttämättömänä, että ”Etelä-Savon ja Lapin hyvinvointialueen sotepalvelut turvataan myös tulevaisuudessa perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla”. Valiokunta piti perusteltuna, että jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota näiden hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyteen ja otetaan huomioon, että kausi- ja vapaa-ajan asukkaat saattavat kasvattaa tuntuvasti alueiden väestömäärää. Tämä lisää valiokunnan mukaan paitsi perusterveydenhuollon myös erikoissairaanhoidon päivystyksen tarpeita ja ”luo lisäpainetta palvelujen järjestämiseen”. (VaVL 1/2021 vp)

Ympäri vuorokautisesti päivystävän päivystysyksikön säilyttämistä Savonlinnan ja Länsi-Pohjan sairaaloissa ei sote-uudistuksen eduskuntakäsittelyssä tarkasteltu ensisijaisesti kahden keskussairaalan hyvinvointialueiden hallinnollisen sopeuttamisen näkökulmasta. Olennaisin seikka ei myöskään ollut historiallinen jatkuvuus sinänsä, vaikka perusteluissa viitattiin myös siihen, että Länsi-Pohjan ja Savonlinnan sairaaloissa oli ”historiallisesti ollut ympärivuorokautinen yhteispäivystys aiemman

oman sairaanhoitopiiriin keskussairaalarastatuksen perusteella”. Ensijainen perustelu oli turvata riittävä palvelutaso alueilla, joiden sosiaali- ja terveyspalveluiden kysyntään vaikuttavat olosuhteet poikkeavat muualla maassa vallitsevista. Riittävän palvelutason turvaamista korostettiin eduskunnan vuonna 2021 sote-uudistuksen yhteydessä hyväksymässä ponsilausumassa ja siihen keskeisesti vaikuttaneessa valtiovarainvaliokunnan lausunnossa. Ponsilausuman toteuttamiseksi muutetussa sote-uudistuksen voimaantulolain 59 §:ssä kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön salliminen Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueilla onkin sidottu palvelutarpeeseen. Riittävän palvelutason turvaamista korosti myös se, että ponsilausumaa toteuttaneella lainmuutoksella Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden oikeus ylläpitää kahta ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen yksikköä muutettiin määräaikaisesta pysyväksi. Kysymys ei ole vain siirtymävaiheen järjestelystä.

Monierikoisalaisen ympärivuorokautisten päivystyksen säilyttämistä Savonlinnan ja Länsi-Pohjan sairaaloissa on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava ennen kaikkea perustuslain 19 §:n takaamien sosiaalisten perusoikeuksien ja 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan ”julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä”. Kiireellinen hoito toteuttaa lisäksi 19 §:n 1 momentin jokaisen oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään huolenpitoon. Tämän perustuslain kohdan tarkoittamassa perusoikeudessa on viime kädessä kysymys perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaisesta oikeudesta elämään.

Sosiaalisten ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien olennaisia oikeusvaikutuksia on heikennyskielto, joka kieltää heikentämästä sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa jo saavutettua tasoa. Kiireellistä hoitoa, jolla toteutetaan perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaa ehdotonta oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään huolenpitoon, ei saa lainkaan heikentää. Heikennyskieltovaikutus liittyy myös perustuslain 19.3 §:n jokaiselle takaamaan oikeuteen riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Heikennyskieltovaikutuskin perustelee sitä, että Kemin ja Savonlinnan alueella perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin tarkoittama oikeus hoitoon

turvataan siten, että Länsi-Pohjan ja Savonlinnan sairaaloissa säilyy mahdollisuus ylläpitää monierikoisalaista ympärivuorokautista päivystystä.

Hallituksen esityksen 319/2022 vp yleisperusteluissa Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden väestöprofiilin todettiin poikkeavan maan keskiarvosta. Etenkin Etelä-Savossa väestö ikääntyy nopeasti, ja sairastavuusindeksi osoittaa väestön olevan sekä Etelä-Savon että Lapin hyvinvointialueilla maan keskiarvoon verrattuna sairaampaa. Perusväestön iäkkyyden ja sairastavuuden lisäksi hallituksen esityksen yleisperusteluissa kiinnitettiin valtiovarainvaliokunnan lausunnon 1/2021 vp tavoin huomiota kesäasukkaiden ja matkailijoiden määrään. Tällä on erityistä merkitystä kiireellisessä hoidossa, joka toteuttaa perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista oikeutta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään huolenpitoon ja viime kädessä perustuslain 7 §:n 1 momentin takamaa oikeutta elämään. Lisäksi on syytä painottaa Kemin ja Savonlinnan alueiden vaikeakulkuisuutta ja suuria etäisyyksiä, joilla on niin ikään merkitystä, kun arvioidaan perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämien riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen ja 1 momentin edellyttämän välttämättömän huolenpidon toteutumista.

Huomiota on niin ikään kiinnitettävä Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueen kahden keskussairaalan perinteeseen sekä ympärivuorokautisesti päivystystä tarjoavan sairaalan merkitykseen alueen elinvoimalle ja työpaikoille.

Sote-uudistuksen yhteydessä ja eduskunnan tuolloin hyväksymää ponsilausumaa toteuttavassa uudistuksen voimaannanolain muutoksessa katsottiin, että yllä mainitsemani perusoikeusnäkökohdat edellyttivät Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden oikeutta ylläpitää Kemin ja Savonlinnan sairaaloissa monierikoisalaista ympärivuorokautista päivystystä. Näissä näkökohdissa ei ole tapahtunut muutoksia siinä lyhyessä ajassa, joka on kulunut sote-uudistuksen eduskuntakäsittelystä ja uudistuksen voimaannanolain muuttamisesta.

Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen säätämisperusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon 63/2016 vp, jossa otettiin kantaa ehdotuksiin terveydenhuoltolain erikoissairaanhoidon keskittämistä, ensihoitoa ja kiireellistä hoitoa koskevien säännösten muuttamiseksi. Hallitus toteaa, että perustuslakivaliokunta ei

pitänyt ehdotettua päivystys- ja erikoissairaanhoidon keskittämistä perustuslain 19 §:n takaamien oikeuksien heikennyksenä. Sen sijaan valiokunta arvioi uudistuksen vaikutusta kielellisten oikeuksien toteutumiseen yhdessä sairaanhoitopiirissä. Perustuslakivaliokunta oli todennut, että ”julkisen talouden rahoituspohjaan vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät, kuten väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa”. Valiokunta oli myös viitannut riittävän osaamisen ja asiakas- ja potilasturvallisuuden turvaamiseen joitakin palveluita keskittämällä. Valiokunnan mukaan ”se, että muutos merkitsi palvelujen keskittämistä entistä harvalukuisempiin ja suurempiin yksiköihin, ei perustuslakivaliokunnan mielestä muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi”. Syynä siihen, että valiokunnan lausunto keskittyi kielellisten oikeuksien toteutumiseen yhdessä sairaanhoitopiirissä, oli yksinkertaisesti, että tämä oli jo hallituksen esityksessä ja siitä käydyssä julkisessa keskustelussa nostettu keskeiseksi valtiosääntökysymykseksi.

Vuonna 2016 toteutettu uudistus ei vaikuttanut Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin keskussairaalan tai Etelä-Savon sairaanhoitopiirin Savonlinnan keskussairaalan asemaan, eikä näiden sairaanhoitopiirien erityisolosuhteita arvioitu hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta 63/2016 ei voida tehdä johtopäätöksiä, jotka koskevat Kemin ja Savonlinnan sairaaloiden mahdollisuutta ylläpitää monierikoisalaista ympärivuorokautista päivystystä.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan niin ikään perustuslakivaliokunnan lausuntoon 105/2022 vp. Tämä lausunto koski hallituksen esitystä, jolla oli tarkoitus toteuttaa eduskunnan vuonna 2021 sote-uudistuksen yhteydessä hyväksymä ponsilausuma, jossa eduskunta edellytti, että ”hallitus turvaa Kemin ja Savonlinnan sairaaloiden riittävän palvelutason ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin sen varmistamiseksi”. Hallitus toteaa, että ”perustuslakivaliokunta käsitteli asiaa erilliskorvauksen osalta ja rahoitukseen liittyvänä yhdenvertaisuuskysymyksenä” ja että ”valiokunta ei erikseen lausunut esimerkiksi siitä, minkä laajuinen ympärivuorokautisen päivystyksen palveluverkko näillä hyvinvointialueilla tulee olla”. Taustana valiokunnan lausunnon kohdentumiselle oli se, että hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa oli kiinnitetty erityistä

huomiota yhdenvertaisuuskysymykseen. Siitä, että valiokunta ei lausunut mitään siitä, ”minkä laajuinen ympärivuorokautisen päivystyksen palveluverkko näillä hyvinvointialueilla tulee olla”, ei voida päätellä, että valiokunta ei olisi katsonut perusoikeusnäkökohtien edellyttävän, että Kemin ja Savonlinnan sairaaloissa säilyy mahdollisuus ylläpitää monierikoisalaista ympärivuorokautista päivystystä.

Sosiaalisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisuussäännökset kannalta olennaiset näkökohdat, jotka perustelevat edelleenkin perustelevat sitä, että mahdollisuus monierikoisalaiseen ympärivuorokautiseen päivystykseen säilytetään Länsi-Pohjan ja Savonlinnan sairaaloissa, voidaan tiivistää seuraavasti:

- väestön keskimääräistä korkeampi ikääntyneisyys ja sairastavuus
- kesäasukkaiden ja matkailijoiden suuri määrä, jolla on erityisen suuri merkitys perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista oikeutta välttämättömään huolenpitoon toteuttavassa kiireellisessä hoidossa
- Kemin ja Savonlinnan alueiden vaikeakulkuisuus ja suuret etäisyydet sekä
- perustuslain takaamiin sosiaaliin oikeuksiin liittyvä heikentämiskielto

Huomiota on niin ikään kiinnitettävä Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueen kahden keskussairaalan perinteeseen sekä ympärivuorokautisesti päivystystä tarjoavan sairaalan merkitykseen alueen elinvoimalle ja työpaikoille.

Johtopäätös

Johtopäätöksenäni totean, että hallituksen ehdotukset terveydenhuoltolain muuttamiseksi ovat ongelmallisia hyvinvointialueille perustuslain 121.4 §:n nojalla kuuluvan alueellisen itsehallinnon ja ehdotus sote-uudistuksen voimaanlain 59 §:n kumoamiseksi lisäksi myös perustuslain 6 ja 19.3 §:n jokaiselle takaaman, yhdenvertaisia ja riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan oikeuden kannalta.

Madridissa 27.11.2024

Kaarlo Tuori