

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 149/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Merituuli Mähkä, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Sirkku Pikkujämsä, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi terveydenhuoltolakia toistaiseksi ja väliaikaisesti sosiaalihuoltolakia ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annettua lakia.

Lait ehdotetaan tulevan voimaan 1.10.2025. Terveydenhuoltolain väliaikaista muuttamista koskeva laki olisi kuitenkin voimassa 1.1.—30.9.2025. Eräiden muutosten osalta ehdotetaan säädettäväksi siirtymäaikoja.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Lait voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 59/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi terveydenhuollon päivystystä ja leikkaustoimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Esityksen mukaan 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. Uudellamaalla HUS-yhtymä voisi kuitenkin päätöksensä perusteella ylläpitää tällaisia sairaaloita muillakin paikkakunnilla kuin vain Helsingissä.

(2) Esityksessä ehdotetaan luovuttavan sääntelystä, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi myöntää poikkeuslupan perusterveydenhuollon ja akuuttilääketieteen ympärivuorokautisen päivystyksen ylläpitoon. Sen sijaan laissa ehdotetaan säädettäväksi, millä paikkakunnilla on mahdollista ylläpitää väestölle avointa ympärivuorokautista perusterveydenhuollon päivystystä, jos asiasta sovitaan yhteistyöalueen yhteistyösopimuksessa ja muut laissa säädetyt, muun muassa henkilöstön riittävyyteen ja taloudelliseen kantokykyyn liittyvät, edellytykset täyttyvät. Sääntelyssä ei jatkossa säädettäisi akuuttilääketieteen päivystyksestä.

(3) Esityksessä ehdotetaan lievennettäväksi edellytystä, jonka mukaan leikkaustoiminta, joka edellyttää leikkaussaliolosuhteita ja anestesiaa, tulee kokonaisuudessaan koota niihin sairaaloihin, joissa on monierikoisalainen ympärivuorokautinen päivystys (ympärivuorokautinen yhteispäivystys).

(4) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 19 §:n 1 momentissa oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon säädetyt ja 3 momentin riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluita koskevien säännösten sekä 121 §:n 4 momentin kuntia suurempien alueiden itsehallintoa koskevan säännöksen kannalta.

Hyvinvointialueiden itsehallinto

(5) Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Kyseistä perustuslain säännöstä on erityisesti arvioitu hyvinvointialueiden perustamista koskevan lainsäädännön yhteydessä (PeVL 17/2021 vp, lisäksi aiemmin PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslaissa säänneltyjen erilaisten itsehallinnon muotojen yhteinen piirre on kansanvaltaisuus (PeVL 17/2021 vp, kappale 26, PeVL 26/2017 vp, s. 24). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa (PeVL 17/2021 vp, kappale 26).

(6) Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentin säännöksessä ilmaistaan mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita, kuten maakuntia, itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Perustelujen mukaan säännös vastaa asiallisesti hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin toisen virkkeen säännöstä. Kyseinen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin säännös kuului puolestaan seuraavasti: "Lailla säädetään, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itse-

Valiokunnan lausunto PeVL 59/2024 vp

hallintoa on sovitettava kuntia suurempiin hallintoalueisiin." Perustuslakivaliokunta on todennut, että hallitusmuodon säännös sisälsi eräänlaisen lakivarauksen kaltaisen normin, joka velvoitti säättämään laissa kunnallisten ja sitä suurempien hallintoalueiden yhteensovittamisesta. Tämä ei kuitenkaan valiokunnan mukaan merkitse sitä, että lainsäätäjän harkintavalta maakuntaitsehallinnon vähimmäisvaatimuksista on voimassa olevan perustuslain puitteissa täysin vapaata (PeVL 26/2017 vp, s. 19).

(7) Perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mukaan lukien perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen (PeVL 14/2024 vp, kappale 19, PeVL 40/2024 vp, kappale 7). Valiokunnan mukaan myös valtionohjauksessa on pyrittävä osaltaan varmistamaan, että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa (PeVL 14/2024 vp, kappale 19, PeVL 40/2024 vp, kappale 7). Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole kuitenkaan selvää, että esimerkiksi päivystyksestä huolehtivien sairaaloiden potilasturvallisuuden säädösperustainen varmistaminen tai ylipäättään sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen välttämättä edellyttäisivät juuri nyt ehdotetun kaltaista yksityiskohtaista sairaalaverkoston sääntelyä.

(8) Arvioitava esitys kaventaa edelleen hyvinvointialueiden jo nykyisellään rajattuja mahdollisuuksia päättää ympärivuorokautista päivystystä koskevasta päivystysverkosta eli lakisääteisen tehtävän järjestämistavoista. Vaikka ehdotetut muutokset näin ollen lisäävät hyvinvointialueiden valtiollista ohjausta ja siten edelleen kaventavat hyvinvointialueiden jo nyt suhteellisen ohutta itsehallintoa, eivät muutokset kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mielestä ratkaisevasti muuta hyvinvointialueiden oikeudellista asemaa nykyiseen verrattuna. Samalla on valiokunnan mielestä selvää, että perustuslain 121 §:n 4 momentti ei salli valtiollisen ohjauksen rajoittamatonta tiukentamista. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan tee hyvinvointialueiden itsehallintoa tyhjäksi, eikä se muodostu sääätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta.

Sosiaaliset perusoikeudet

(9) Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös on muista sosiaalisista perusoikeuksista poiketen kirjoitettu suoraan perustuslaissa subjektiivisen oikeuden muotoon. Oikeus välttämättömään huolenpitoon kattaa oikeuden kiireelliseen sairaanhoitoon (ks. HE 309/1993 vp, s. 69).

(10) 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. Säännös viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan.

(11) Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä ei määritellä momentissa tarkoitettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa, vaan sillä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä on todettu,

Valiokunnan lausunto PeVL 59/2024 vp

ettei perustuslain säännös sitonut sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Vastaava kanta on sittemmin toistettu useita kertoja perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja siinä mainitut lausunnot). Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PeVL 12/2023 vp, PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 71).

(12) Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. 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/II). Viittaus jokaiseen palveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 71, PeVL 30/2013 vp, s. 3/I). Oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 38/2022 vp, kappale 4).

(13) Perustuslain 19 §:n 3 momentti sisältää sääntelyvarauksen. Perustuslain esitöiden mukaan sääntelyvaraukset jättävät lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä, ja tämä liikkumavara on suurempi kuin ilman sääntelyvarausta kirjoitetuissa perusoikeussäännöksissä. Perustuslaki ilmaisee kuitenkin tällöinkin pääsäännön, jota ei voida perustaltaan heikentää lailla (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I). Perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyyppillä ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I, ks. myös PeVL 17/2021 vp, kappale 69). Valiokunta on kuitenkin painottanut nimenomaisesti, että perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (esim. PeVL 26/2017 vp, s. 44—45). Säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVL 17/2021 vp, kappale 72, PeVL 26/2017 vp, s. 33). Valiokunnan tehtävänä on siten arvioida, turvaako ehdotettu sääntely muutoksen jälkeenkin perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen oikeuden riittäviin palveluihin.

(14) Ehdotuksilla ei hallituksen esityksen perustelujen (s. 213) mukaan muuteta yksilön perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä turvattua oikeutta saada terveyspalveluja. Perustuslain 19 §:n 3 momentin terveyspalveluiden saatavuudelle antaman turvan lähtökohtana on edellä kuvatusti yksilökohtaiseen tarvearvioon perustuva yksilön oikeus riittäviin terveyspalveluihin. Perustuslakivaliokunta korostaa, että tämä ei sinänsä edellytä esimerkiksi tietynlaista sairaalaverkkoa, vaan sellaisia terveyspalvelujen toteuttamista koskevia järjestelyjä, jotka turvaavat yksilötasolla riittävien terveyspalvelujen saatavuuden.

(15) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 145—150) mukaan esityksellä arvioidaan olevan sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia potilaisiin. Esityksen perustelujen (s. 145) mukaan terveyspalvelujen saatavuus heikkenee ja etäisyydet lisääntyvät osalle väestöä, mikä voi edellyttää kuljetusjärjestelyjä ja aiheuttaa kustannuksia sekä voi edellyttää toimenpiteitä potilasturvallisuuden varmistamiseksi. Osalle potilaista ehdotukset aiheuttaisivat asuin- tai oleskelupaikan sekä päivystyssairaalan välisen etäisyyden pidentymistä. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 146—150) on arvioitu varsin yksityiskohtaisesti, miten lakiehdotukset vaikuttaisivat päivystyspalvelujen saavutettavuuteen. Tältä osin vaikutuksissa olisi merkittäviä alueellisia eroja.

Valiokunnan lausunto PeVL 59/2024 vp

(16) Arvioitaessa terveyspalvelujen riittävyyden turvaamista perustuslain kannalta ei merkityksellistä ole kuitenkaan ainoastaan ympärivuorokautisen hoidon saatavuuden mahdollinen heikentyminen etäisyyksien lisääntymisen vuoksi. Hallituksen esityksen tavoitteena on sen perustelujen (s. 214) mukaan vahvistaa Suomen kansallista erikoissairaanhoidon sairaaloiden ja ympärivuorokautisten päivystysten palveluverkkoa siten, että se pystyy laadukkaasti, potilasturvallisesti ja kestävästi vastaamaan väestön palvelutarpeisiin nyt ja tulevaisuudessa. Esityksellä pyritään erityisesti turvaamaan henkilöstön ja erityisosaamisen riittävyyttä eri sairaaloihin ja muihin palveluihin keskittämällä vaativinta, henkilöresurssiriippuvaista ja varallaoloa edellyttävää toimintaa yliopistollisiin sairaaloihin ja keskussairaaloihin. Tavoitteena on näin lisätä hoidon yhdenvertaisuutta, laatua ja vaikuttavuutta sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta, kun henkilökunnan osaaaminen on varmistettu ja toiminta on tasalaatuista.

(17) Nämä tekijät ovat perustuslakivaliokunnan mielestä yhtä lailla merkityksellisiä arvioitaessa terveyspalvelujen riittävyyttä ja niiden saatavuutta perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin kannalta. Valiokunta korostaa lainsäätäjän harkintavaltaa siltä osin kuin on kysymys sairaaloiden välisestä tehtävänjaosta ja siihen liittyvästä, eri näkökohdat huomioon ottavasta punninnasta. Tässä harkinnassa eivät merkityksellisiä ole ainoastaan ympärivuorokautista hoitoa tarjoavan sairaalan saavutettavuuteen liittyvät seikat, vaan myös esimerkiksi terveyspalvelujen laatuun ja potilasturvallisuuteen liittyvät tekijät. Kyse on näiden perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa turvattujen, oikeuksien toteuttamiseen liittyvien tekijöiden yhteensovittamisesta.

(18) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ja siinä omaksutut tämän yhteensovittamisen tavat eivät lainsäätäjän edellä kuvattu harkintavalta huomioiden muodostu ongelmalliseksi. Valtioneuvoston on kuitenkin seurattava tarkoin sääntelyn vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen ja erityisesti palveluiden saatavuuteen sekä alueelliseen yhdenvertaisuuteen. Valtioneuvoston on myös tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelut

(19) Hallituksen esitykseen sisältyy verraten laaja jakso, jossa arvioidaan lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä jaksossa ei kuitenkaan ole asianmukaisesti huomioitu valiokunnan vuoden 2023 ja 2024 valtiopäivillä antamia lausuntoja, jotka koskevat perustuslain 19 §:n soveltamista. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että säätämisjärjestysperusteluissa on huomioitava valiokunnan käytäntö asianmukaisesti siihen viitaten.

(20) Perustuslakivaliokunta kiinnittää tässä suhteessa erityistä huomiota siihen, että säätämisjärjestysperusteluissa (s. 213) arvioidaan perustuslain 22 §:n mukaisesta julkisen vallan velvoitteesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen voitavan johtaa rajoitteita perusoikeuksien heikennyksiä tehtäessä siten kuin perusoikeuksien heikentäminen on säätämisjärjestysperusteluiden mukaan käsitelty perustuslakivaliokunnan sosiaali- ja terveysoikeuksia koskevassa käytännössä, jossa on säätämisjärjestysperusteluiden mukaan tyypillisesti kyse lähtökohtaisesti kaikkiin tai tiettyyn ihmisryhmään ja heidän oikeuksiinsa kohdistuvista heikentämisistä, kuten esimerkiksi sosiaalietuuksien leikkauksista. Säätämisjärjestysperusteluissa (s. 214) on lisäksi arvioitu perusoikeuksien heikentämiseen liittyvän perustuslakivaliokunnan käytännön liittyvän yleisesti siihen, että tietyn, jo saavutetun palvelutason heikennykset tulee käsitellä perusoikeuk-

Valiokunnan lausunto PeVL 59/2024 vp

sien heikennystä koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että se on viimeaikaisessa käytännössään soveltanut kansallisen perustuslain puitteissa sanotun ns. heikennyskiellon ja siihen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 214) kytketyn perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin perustuvan arvioinnin asemasta arviointia siitä, turvaako ehdotettu sääntely muutoksen jälkeenkin perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet (ks. esim. PeVL 48/2024 vp, kappale 9), arvioimalla esimerkiksi sosiaalietuuksien tasoa perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta (ks. esim. PeVL 45/2024 vp, kappale 24) ja sosiaali- ja terveystalvelujen riittävyttä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta (ks. esim. PeVL 12/2023 vp, kappale 7).

(21) Perustuslakivaliokunta on tässä arvioissa toistuvasti kiinnittänyt huomiota perustuslain esitöihin, joiden mukaan perusoikeussäännöksiä muotoiltaessa on kiinnitetty erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (ks. esim. PeVL 54/2024 vp, kappale 7, ja siinä viitattu HE 309/1993 vp, s. 19/I). Sosiaalisten perusoikeuksien osalta perusoikeusuudistuksen esitöissä on lisäksi tässäkin lausunnossa (kappale 11) viitatuin tavoin korostettu, etteivät säännökset sido etuusjärjestelmää ja sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä nykyiseen lainsäädäntöön eikä säännösten ole tarkoitettu turvata tavallisella lailla määritettyjä etuuksia ja talveluja tai näiden tasoa sellaisenaan. Perustuslain 19 §:n 2 momentissa viitattu perustoi-meentulon turvan käsite on esitöiden mukaan voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton, eikä perustuslain 19 §:n 2 momentin säännös siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin (ks. esim. PeVL 50/2024 vp, kappale 8 ja siinä viitattut HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II), eikä se siten myöskään turvaa tavallisella lailla määritettyjä yksittäisiä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan (HE 309/1993 vp, s. 70/II). Myöskään perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös ei esitöiden mukaan sido sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä kulloinkin voimassaolevaan lainsäädäntöön, vaan edellyttää riittävien talvelujen turvaamista jokaiselle sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp, s. 71/II).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 59/2024 vp

Helsingissä 2.12.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok (osittain)
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Maaret Castrén kok
varajäsen Elisa Gebhard sd
varajäsen Joona Räsänen sd
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen