

Olli Mäenpää
27.4.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp)

Uudenmaan erillisratkaisu

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arvioimaan 5. lakiehdotukseen sisältyvää Uudenmaan erillisratkaisua määrittelevää sääntelyä erityisesti yhdenvertaisuuden, osallistumisoikeuksien ja oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin kannalta sekä perustuslain 121 §:n kannalta.

Erityiskysymyksinä on lisäksi pyydetty ottamaan kantaa

- kielellisten oikeuksien ja lailla säätämisen vaatimuksen kannalta siihen, että yksikielisen Keski-Uudenmaan asukkaiden kielellisten oikeuksien toteutuminen saattaa riippua 5. lakiehdotuksen 9 §:n mukaisesta sopimuksesta;
- perustuslain 122 §:n kannalta Vantaa-Keravan asemaan (kaksikielinen hyvinvointialue, jossa ruotsinkielisten asukkaiden osuus on vain 2,2 % väestöstä).

Lausuntopyynnön taustamateriaaliksi on toimitettu valtioneuvoston selvitys hallituksen esityksen vaikutuksista sote-integraatioon (Sosiaali- ja terveysministeriö/Muistio 23.2.2021).

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentti edellyttää ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä. Ketään ei 6 §:n 2 momentin mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. On mahdollista arvioida erikseen yhdenvertaisuuden kannalta Uudenmaan erillisratkaisun hallinnollisen mallin erityispiirteitä ja erillisratkaisun vaikutusta palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen. Käytännössä nämä vaikutukset ovat kuitenkin hyvin kiinteästi yhteydessä toisiinsa.

Uudenmaan erillISRatkaisun mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu olisi ensisijaisesti Uudenmaan neljällä hyvinvointialueella ja Helsingin kaupungilla. Myös Uudenmaan erillISRatkaisun mukaan järjestämisvastuu siis siirtyisi kuntaa suuremmille itsehallintoalueille. Poikkeuksena hyvinvointialuemallista olisi Helsingin kaupunki, joka on muita hyvinvointialueita suurempi palvelujen järjestäjä. Se muodostaisi kuntaperusteisena toimijana erityISRatkaisun verrattuna muualla maassa ja myös Uudellamaalla sovellettavaksi ehdotetusta mallista. Erityispiirteitä sisältyy myös HUS:n asemaan.

Perusoikeutena turvattu yhdenvertaisuus ei sisällä hallinnollisten organisaatioiden yhdenmukaisuusvaatimusta. Hallinnon järjestämistä määrittelevistä perustuslain 11 luvun säännöksistä ei myöskään johdu vaatimusta, jonka mukaan tiettyjen julkisten tehtävien tai palvelujen hoitamista koskevan hallinnollisen organisaation tulisi olla yhdenmukainen koko maassa. Lisäksi erityisesti kuntia suurempaa hallintoaluetta koskeva perustuslain 121 §:n 4 momentin sääntely, johon erityISRatkaisu perustuu, on hyvin yleisluonteista.

Ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällaisena syynä voidaan pitää henkilön asuinpaikkaa. Tämän vuoksi myös eri alueilla sovellettavien erilaisten hallintomallien tulee lähtökohtaisesti turvata ihmisten yhdenvertainen kohtelu asuinpaikasta riippumatta. Mahdollisille eroavuuksille on joka tapauksessa oltava hyväksyttävät perusteet (esim. PeVL 26/2017 vp, s. 36-41 ja 44-45, PeVL 67/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on toisaalta vakiintuneesti todennut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 20/2017 vp, s. 7). Esityksen perusteluissa Uudenmaan hallinnollisen erityISRatkaisun perusteluina tuodaan esiin useita hyväksyttäviä ja varsin painavia seikkoja, kuten alueen suurempi väestöpohja ja henkilöstön osaamista koskeva laaja resurssipohja sekä muutoksen hallitun toteuttamisen vaatimukset. ErillISRatkaisun arvioidaan lisäksi mahdollistavan muutoksen hallitummin kuin yhden hyvinvointialueen malli, ja sillä pyritään turvaamaan myös HUS Helsingin yliopistollisen sairaalan toiminta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin kunta- ja palvelurakenneuudistusta sekä sosiaali- ja terveystalvelujen kokonaisuudistusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä myös sitä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2-3). Uudenmaan erillISRatkaisun ei voida arvioida johtavan siihen, että palvelujen riittävyys tai saatavuus Uudellamaalla muuttuisi erillISRatkaisun johdosta muusta maasta olennaisesti poikkeavaksi. Toisaalta myös Uudenmaan erillISRatkaisun tarkoituksena on

turvata alueen asukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävä ja yhdenvertainen saatavuus. STM:n muistiossa (23.2.2021) selvitetään tarkemmin näitä erilliskäytösten vaikutuksia.

Vaikka muusta maasta poikkeavaa Uudenmaan erilliskäytöstä voidaan pitää verraten monimutkaisena, sille on asianmukaiset ja riittävät perusteet. Sen voidaan organisatorisena käytöksenä ja palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden kannalta katsoa sopeutuvan perustuslain puitteisiin.

Osallistumisoikeudet

Osallistumisoikeuksien turvaaminen Uudenmaan neljällä hyvinvointialueella perustuisi hyvinvointialuetta koskevaan sääntelyyn 1. lakiehdotuksessa. Hyvinvointialueen päätösvaltaa käyttäisi aluevaaleilla valittu aluevaltuusto. Hyvinvointialueiden päätöksentekojärjestelmä täyttää siten perusteiltaan itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuuden vaatimuksen myös Uudenmaan hyvinvointialueilla, ja ehdotettu sääntely toteuttaa muutenkin perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta. Osallistumisoikeudet Helsingin kaupungin järjestämissä sosiaali- ja terveyspalveluissa määräytyisivät ensisijaisesti voimassa olevan kuntalain mukaisesti.

1. lakiehdotuksen 5. lukuun sisältyvät säännökset hyvinvointialueen asukkaiden osallistumisoikeuksista, jotka tulisivat sovellettavaksi myös Uudenmaan hyvinvointialueilla. Tosin sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisessa osallistumisella ei asiakassuhteen luottamuksellisuus huomioon ottaen voi olla merkitystä. Sen sijaan palvelujen järjestämistä koskevan päätöksenteon valmistelussa ja toteuttamisessa niillä on tärkeä asema.

Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin

Hallituksen esitykseen sisältyvän sääntelymallin lähtökohtana on hyvinvointialueelle lakisääteisesti kuuluva järjestämis- ja tuottamisvastuu. Hyvinvointialueella olisi järjestämislakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen olisi huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Laintasaisen sääntelyn lähtökohtana olisi siten, että hyvinvointialueella on sellainen palvelutuotannon taso ja valmius, että se kykenee kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän ja yhdenvertaisen saatavuuden. Tämän peruslähtökohdan voidaan katsoa turvaavan perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin, 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukaisesti valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Myös Uudenmaan erillisratkaisua koskevan sääntelyn voidaan perusteluissa esitetty laajahko selvitys ja STM:n muistiossa esitetyt täydentävät näkökohdat huomioon ottaen ehdotetussa muodossa arvioida täyttävän vaatimukset, jotka kohdistuvat oikeuteen saada riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Perustuslain 121 §

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla lailla. Säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176). Säännös määrittelee melko väljät puitteet alueellisen itsehallinnon määrittelylle ja järjestämiselle. Vastaavasti perustuslaki määrittelee lainsäätäjälle laajahkon harkintavallan säätää siitä, miten alueellinen itsehallinto toteutetaan. Olen perustuslakivaliokunnalle 23.2.2021 antamassani lausunnossa arvioinut tarkemmin hyvinvointialueita koskevaa ehdotusta perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta. Siinä esitetyt näkökohdat soveltuvat myös Uudenmaan erillisratkaisussa määriteltyihin neljään hyvinvointialueeseen.

Uudenmaan erillisratkaisun kannalta voidaan todeta, että perustuslain 121 §:n 4 momentin säännös ei edellytä itsehallintoa kuntia suuremmilla hallintoalueilla toteutettavaksi kattavasti koko valtakunnan alueella, vaan myös alueellisesti rajatut ja sopeutetut itsehallintoratkaisut ovat mahdollisia. Ehdotettu erillisratkaisu, jossa yksi kunta jäisi muualla maassa sovelletun alueellisen itsehallinnon soveltamismallin ulkopuolelle, on siihen kohdistuvien hyväksyttävien perusteiden säännöksen puitteissa mahdollinen.

Kielelliset oikeudet

HUS-sopimuksen merkitys kielellisten oikeuksien turvaamisen kannalta

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Lailla säätämisen kannalta on aiheellista arvioida sitä, että yksikielisen Keski-Uudenmaan asukkaiden kielellisten oikeuksien toteutuminen saattaa riippua myös 5. lakiehdotuksen 9 §:n mukaisesta HUS-sopimuksesta.

Erillisratkaisun mukaan erikoissairaanhoidon ja yliopistollisen sairaalatoimintaan liittyviä tehtäviä olisi lakisääteisesti myös HUS-yhtymällä, joka olisi hyvinvointialuelakiehdotuksen 58 §:ssä tarkoitettu hyvinvointiyhtymä. Lisäksi Uudenmaan hyvinvointialueet voivat siirtää tehtäviä HUS-yhtymälle lailla säädettävän HUS-järjestämissopimuksen perusteella.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta HUS-järjestämissopimus mahdollistaisi sopimukseen perustuvan järjestämisvastuun siirtämisen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä (PeVL 63/2016) tällaista lakiin perustuvaa sopimusta ei ole pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena. Myös se, että hyvinvointialueet voivat sopia HUS-järjestämissopimuksessa eri tavoin siitä, mitä tehtäviä ne siirtävät HUS-yhtymälle, mukautuu perustuslain puitteisiin.

HUS-järjestämissopimusta koskeva 5. lakiehdotuksen 9 § ei sisällä säännöstä, jonka mukaan kielelliset oikeudet voisivat määräytyä kyseisen sopimuksen mukaan. Koska oikeus käyttää asiointikielenä suomea tai ruotsia määräytyy perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti, sopimuksessa ei myöskään voida poiketa tai oikeuttaa poikkeamaan kielellisten oikeuksien lakiperustaisesta sääntelystä. Ehdotetun 9 §:n 2 momentin mukaan HUS-järjestämissopimuksen on edistettävä muun muassa ”kielellisiä [kielellisten] oikeuksia toteutumista”. Säännös perustaa velvollisuuden toteuttaa sopimuksella lakiperustaisia kielellisiä oikeuksia ja edellyttää samalla, että sopimusmääräykset ovat alisteisia perustuslaissa ja laissa säädetyille kielellisille oikeuksille.

Tältä osin voidaan kiinnittää huomiota myös siihen, että julkisen vallan on perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksessä tarkoitettuihin yhteiskunnallisiin tarpeisiin on perusteltua lukea kuuluviksi myös perusoikeutena turvatut riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut riippumatta siitä, miten palvelut käytännössä tuotetaan. Julkiseen valtaan kohdistettu turvaamisvelvollisuus velvoittaa myös hyvinvointialueita, kuntia ja HUS-yhtymää. Kielelliset perusoikeudet on siten otettava huomioon myös HUS-sopimusta laadittaessa ja sovellettaessa.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialue

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Tältä kannalta on paikallaan arvioida Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen asemaa, joka olisi kaksikielinen hyvinvointialue. Sen asukasmäärä on 264 420 asukasta, joista ruotsinkielisten asukkaiden osuus on 2,2 % väestöstä.

Kielellisten oikeuksien turvaamiseksi sote-uudistuksen yhteydessä on varmistettava, että asiakkaan ja potilaan kielelliset oikeudet toteutuvat myös käytännössä (ks. myös PeVL 12/2017 vp). Käytännön takeilla on merkitystä etenkin perustuslain 22 §:n määrittelemän perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta. Niin ikään merkitystä on sillä perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostetulla näkökohdalla, että kielelliset perusoikeudet edellyttävät paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-

arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (HE 309/1993 vp, s. 65; PeVL 21/2009 vp).

Järjestämislakiehdotuksen 5 §:n 1 momentti määrittelee sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kieltä. Lähtökohtana on kielellisten perusoikeuksien mukaisesti, että sosiaali- ja terveydenhuolto on kaksikielisen hyvinvointialueen alueella järjestettävä sekä suomeksi että ruotsiksi siten, että asiakas saa ne valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisen hyvinvointialueen alueella sosiaali- ja terveydenhuolto järjestetään hyvinvointialueen kielellä.

Esityksen perustelujen mukaan tältä osin aluejaossa on otettu huomioon myös kielellisten oikeuksien toteutuminen. ”Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella ruotsinkielisten osuus jää vähäiseksi mutta toisaalta tilanne ei juurikaan muutu nykyisestä, jossa ruotsinkielisten osuus on ollut Vantaan kaupungissa pieni. Muutos vahvistaa toisaalta Keravan alueella asuvien ruotsinkielisten oikeuksia.” (s. 1170) Vantaan ja Keravan hyvinvointialuetta koskeva sääntely ei aiheuttaisi kielellisten perusoikeuksien kannalta ongelmallisia heikennyksiä näiden oikeuksien määräytymisperusteiden ja toteutumisen nykytasoon, joka säilyisi pääasiassa ennallaan. Keravan osalta ehdotus vahvistaisi ruotsin kieltä käyttävien kielellisiä oikeuksia. Sääntely sopeutuu siten kielellisiä oikeuksia koskeviin peruslähtökohtiin.