

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 74/2022 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 Tapani Hämäläinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Sirkku Pikkujämsä, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Toomas Kotkas
- professori Eeva Nykänen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toistaiseksi ja väliaikaisesti terveydenhuoltolakia ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annettua lakia sekä toistaiseksi oppilas- ja opiskelijahuoltolakia, vankeuslakia, tutkintavankeuslakia sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2023 kuitenkin siten, että 1. lakiehdotuksen 51 a ja 51 b § ja 3. lakiehdotuksen 10 a ja 10 b § tulevat voimaan 1.11.2024. Väliaikaisesti voimassa olevat 2. ja 4. lakiehdotus ehdotetaan olevan voimassa 1.9.2023—31.10.2024.

Esitykseen sisältyvissä säätämisperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan ennen muuta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen, 17 §:ssä turvattujen kielellisten perusoikeuksien, 19 §:ssä säädetyn oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, 22 §:ssä säädetyn perus-

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2022 vp

ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen, 121 §:ssä säädettyjen alueellista itsehallintoa koskevien säännösten sekä esityksen kannalta keskeisten ihmisoikeussopimusten kannalta.

Esityksen perustelujen mukaan lakiehdotukset ovat perustuslain mukaisia ja ne voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaa esityksestä lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan tiukennettavaksi perusterveydenhuollon kiireettömään hoitoon pääsyn määräaikoja. Potilaan pitää saada arkipäivisin virka-aikana saman päivän aikana yhteys perusterveydenhuollon toimintayksikköön ja saada yksilöllinen arvio hoidon tarpeestaan. Perusterveydenhuoltoon kuuluvassa kiireettömässä sairaanhoidossa lääketieteellisesti tarpeelliseksi todetun hoidon ensimmäinen hoitotapahtuma tulee järjestää seitsemässä vuorokaudessa, jos potilaan hoidon hakeutumisen syynä on sairastuminen, vamma, pitkäaikaissairauden vaikeutuminen, uusien oireiden esilletulo tai toimintakyvyn aleneminen. Suun terveydenhuollossa hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettu tutkimus tai hoito tulee järjestää kohtuullisessa ajassa, kuitenkin kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun arviointi hoidon tarpeesta on tehty.

(2) Esityksen tavoitteena on vahvistaa terveydenhuollon peruspalveluja ja parantaa palvelujen saatavuutta. Peruspalvelujen vahvistaminen kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja ja parantaa kansalaisten yhdenvertaisuutta. Ehdotetulle sääntelylle on perustuslain kannalta selvästi hyväksyttävät perusteet.

(3) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 19 §:n kannalta. 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. Säännös viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Kysymys on etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat kuitenkin välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltäminen (PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 71). Lisäksi 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).

(4) 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 terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. PeVL 30/2013 vp, s. 3/I). Oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 65/2014 vp, s. 4/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2022 vp

(5) Perustuslakivaliokunta on korostanut, että vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja, tältä osin perustuslain mukainen edellytys on, että palveluja on riittävästi (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja 36—41, PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 11/1995 vp, s. 2). Valiokunta on painottanut nimenomaisesti, että säännöksellä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (ks. PeVL 26/2017 vp, erit. s. 44—45 ja PeVL 54/2014 vp, s. 2/I). Säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVL 26/2017 vp, s. 33).

(6) Arvioidessaan hyvinvointialueiden rahoitusta perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 17/2021 vp, kappale 93 ja 94), että perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisveloitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. myös PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen alueiden rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa (PeVL 17/2021 vp, kappale 93 ja PeVL 15/2018 vp). Rahoitusperiaatteen merkitys kuntia suurempia hallintoalueita koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa kuitenkin muun muassa puuttuvan verotusoikeuden vuoksi arvioinnista kuntien osalta (PeVL 17/2021 vp, kappale 94 ja PeVL 15/2018 vp, s. 21). Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (PeVL 17/2021 vp, kappale 94 ja PeVL 15/2018 vp, s. 21).

(7) Esityksen perustelujen (s. 69) mukaan lakiesitys aiheuttaisi hyvinvointialueille tarpeen lisätä perusterveydenhuollon avosairaanhoidon kapasiteettia pysyvästi. Vaikka kapasiteetin lisäys on osin mahdollista tehdä nykyisiä toimintatapoja kehittämällä, on hyvinvointialueiden kuitenkin osoitettava nykyistä suurempia määrärahoja perusterveydenhuollon avosairaanhoidon ja lisärahoituksen turvin, esimerkiksi lisättävä henkilöstöä, hankittava palveluja asiakkaille, luotava uusia palvelusetelijärjestelyjä sekä investoitava uusiin digitaalisiin ratkaisuihin. Perustelujen (s. 85) mukaan esityksen henkilöstövaikutukset kohdistuisivat erityisesti laillistettuihin terveydenhuollon ammattihenkilöihin ja pääsääntöisesti lääkäreihin ja sairaanhoitajiin, jotka ovat suurimmat laillistettujen terveydenhuollon ammattilaisten henkilöstöryhmät. Perusteluissa on varsin laajasti käsitelty sosiaali- ja terveydenhoitoalan henkilöstön saatavuuteen liittyviä ongelmia ja toimenpiteitä sosiaali- ja terveydenhuollon osaavan henkilöstön saatavuuden ja pysyvyyden turvaamiseksi (jakso 2.3.5). Henkilöstön saatavuuteen liittyvät seikat on esityksen perusteluissa (s. 149) arvioitu sen toimeenpantavuuden kannalta suurimmaksi riskiksi. Jotta ehdotetun sääntelyn merkitsevä muutos on hallittu, katsotaan esityksen perusteluissa (s. 63) olevan perusteltua toteuttaa hoitoon pääsyn määräaikojen tiukentaminen vaiheittain.

(8) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin vastaavantyyppisissä sääntely-yhteyksissä kiinnittänyt huomiota sääntelyn toteutettavuuteen (PeVL 45/2021 vp, kappale 18 ja PeVL 15/2020 vp, s. 6—7). Myös nyt ehdotetun tiukentuvan perusterveydenhuollon hoitotakuun toteuttaminen voi valiokunnan mielestä olla vaikeata erityisesti saatavilla olevien henkilöstöresurssien niukkuuden vuoksi. Valiokunta pitää tärkeänä, etteivät muut palvelut heikkene hoitotakuun asteittaisen muutoksen seurauksena (ks. myös PeVL 45/2021 vp, kappale 18, PeVL 15/2020 vp). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä kiinnittää erityistä huomiota ammattitaitoisen ja pätevän henkilöstön saatavuuteen. Valtioneuvoston on seurattava tarkoin sääntelyn vaikutuksia perusoikeuksien to-

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2022 vp

teutumiseen sekä hyvinvointialueiden rahoitukseen ja tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaus-toimiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 14.9.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Heikki Vestman kok
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen