

Kantelu terveydenhuoltolain puutteellisesta lainvalmistelusta

Kaupunginhallitus 02.09.2024 § 250

432/03.04/2024

Valmistelu

Valmistelija kaupunginjohtaja Matti Ruotsalainen. Valmistelussa on tehty yhteistyötä Savonlinnan kaupungin kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on vastuuministeriönä valmistellut hallituksen esitystä laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (sairaalalaki). Lausuntopalvelun lausuntopyynnön diaarinumero on VN/31908/2023. Hallituksen esityksen lausuntokierros on ollut 21.5-1.7.2024 välisenä aikana.

Kemin kaupunki (Kantelija) on antanut lausuntonsa lakiesityksestä lausuntokierroksen aikana. Hallituksen esityksen mukaan lain voimaan tullessa sen käytännön vaikutuksena olisi, että monierikoisalaista ympärivuorokautista päivystystä ja siten ympärivuorokautista päivystystä edellyttävää leikkaustoimintaa ei voisi jatkossa järjestää Kemissä, Savonlinnassa, eikä kolmella muulla paikkakunnalla.

Kemin kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan lainsäätämiseen tähtäävä hallituksen esitys on vaikutusarviointia koskevilta perusteluiltaan puutteellinen ja katsoo perustelluksi kannella sosiaali- ja terveysministeriön terveydenhuoltolain muuttamista koskevasta lainvalmistelusta valtioneuvoston oikeuskanslerille.

Kantelija: Kemin kaupunginhallitus

Kantelun kohde: Sosiaali- ja terveysministeriö ja sen asianomaisen lain valmistelusta vastaavat virkamiehet

Kantelun perusteet:

Kantelija katsoo, että puutteellinen lainvalmistelu ilmenee kiistattomasti siinä, että

Lausuntokierroksella olleen hallituksen esityksen vaikutusarviointi on erityisen suppea ja osin epä johdonmukainen sekä siten virheellinen. Kantelijan edustajien ja ministeriön virkamiesten välisen yhteydenpidon perusteella on ilmeistä, että eduskunnan käsittelyyn etenevän hallituksen esityksen sisältöä ja perusteluja ei muuteta, vaikka kantelijan näkemyksen mukaan puutteet ja virheet ovat ilmeisiä. Näin siitä huolimatta, että lakiesityksellä on merkittäviä vaikutuksia alueen ihmisten perusoikeuksiin ja edellytyksiin toimia yhteiskunnan täysivaltaisina jäseninä sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta erityisen ongelmallinen.

Lakiesityksessä ei yleisesti ottaen juurikaan tuoda esille Länsi-Pohjan keskussairaalan eli Kemin tai Savonlinnan sairaaloiden palvelutason heikentämisen vaikutuksia. Sairaaloissa, joissa jatkossa ei olisi ympärivuorokautista päivystystä, raskasta leikkaustoimintaa ja siihen liittyviä toimintoja, ei arvioida laajemmin sitä, mitä muutoksesta voisi seurata tai väistämättä seurata ihmisten peruspalvelujen kannalta.

Myös Lapin hyvinvointialueen omassa selvityksessä ja lakiluonnoksesta annetussa lausunnossa todetaan, että hallituksen esityksessä vaikutusten arviointi on puutteellinen ja osin virheellinen eikä siinä ole huomioitu riittävästi toiminnan muutoksen riskejä palvelujen saatavuudelle, taloudelle ja henkilöstön saatavuudelle. Vähäisen oletetun kustannussäästön vuoksi lakiesityksellä aiheutetaan palvelujärjestelmään suuri häiriö, jonka vaikutuksia ei arvioida lainkaan. Hallituksen esitys heikentäisi entisestään Lapin hyvinvointialueen asukkaiden yhdenvertaista päivystyspalvelujen saavutettavuutta, kun tarvitaan erikoissairaanhoidon päivystystä. Hallituksen esitys heikentäisi palvelujen saavutettavuutta siten, että noin 175 000 suomalaisella matka päivystykseen olisi jatkossa yli 40 min alle 40 min matkan sijaan. Suurin muutos on segmentistä 0 - 20 min yli tunnin matka-aikaan. Lapin hyvinvointialueella asuu 30% koko siitä Suomen väestöstä, johon tässä hallituksen esityksessä ehdotetut toimenpiteet vaikuttaisivat. Muutos koskisi noin 52 000 Lapin hyvinvointialueen asukasta, joilla pääsääntöisesti matka-aika kasvaisi 0 – 20 minuutista yli tuntiin.

Lapissa on jo nykytilassa huomattavasti koko Suomea heikompi yhteispäivystyksen saavutettavuus. Alle 20 minuutin matkan päässä päivystyksestä asuu 66 % ja koko maassa 85 % väestöstä. Hallituksen esitys kasvattaisi eroa rajusti. Esitetyn muutoksen jälkeen alle 20 minuutin matkan päässä asuisi 36% lappilaisista ja edelleen 82 % suomalaisista. Kyse on päivystyksellisen avun saamisesta, mikä vielä korostaa kasvavan matka-ajan haitallista vaikutusta. Esitysluonnoksessa ei oteta mitään kantaa siihen tosiasiaan, että Lapin hyvinvointialueen tiestön kunto, talviset keliolosuhteet potilaskuljetuksissa vain korostuvat. Tämä tarkoittaa käytännössä, että ihmisten kuolleisuus tämän tyyppisissä tilanteissa tulee väistämättä kasvamaan eli kyse on aidosti ihmisten elämästä ja kuolemasta sekä heidän oikeusturvastaan ja heidän oikeudestaan peruspalveluihin. Lakiehdotuksessa oleva muutos aiheuttaisi siis merkittävän riskin potilasturvallisuuteen ja on myös hyvinvointialueiden perustamiseen johtaneen lainsäädännön (HE 241/2020 vp) perustavoitteiden vastainen. Tuossa lainsäädännössä yhdenvertaisten ja laadukkaiden sosiaali- ja terveystalvelujen turvaaminen oli yksi keskeisistä tavoitteista.

Hallituksen esityksen kestävämmästä pohjasta kertoo myös kansalaisten yhdenvertainen kohtelu. Hallituksen esitys edelleen ylläpitäisi jatkossakin sairaalaverkon Pietarsaaren, Kokkolan ja Vaasan alueilla, joiden fyysinen etäisyys on vähäinen suhteessa Lapin hyvinvointialueen ja Kemian sekä Savonlinnan sairaaloiden vaikutusalueisiin. Hallituksen esityksen perusteella kansalaiset asetetaan hyvin eriarvoiseen asemaan hoidon saatavuuden ja saavutettavuuden perusteella. Näidenkään osalta minkäänlaista vaikutusanalyysia ei ole tehty tai perustelua miksi Pietarsaaren, Kokkolan ja Vaasan seutujen asukkaita kohdellaan näin erityisellä tavalla.

Kantelija katsoo, että esityksen valmistelussa ei ole riittävästi arvioitu, eikä ilmeisen selvästi myöhemminkään tule arvioiduksi riittävästi lakiesityksessä ehdotettujen toimien vaikutuksia ihmisten perusoikeuksien toteuttamiseen. Valmistelussa ei tähän asti ole noudatettu, eikä ilmeisen selvästi myöhemminkään tulla noudattamaan hyvää hallinto- ja lainvalmistelutapaa. Hallituksen esityksestä annetun lausunnon valmistelun yhteydessä, on ministeriön virkavastuulla toimivien johtavien virkamiesten toimesta vahvistettu, että vaikutusarviot on jätetty Länsi-Pohjan ja Lapin hyvinvointialueen osalta tietoisesti tekemättä, jota voidaan pitää tämän

tasaisen ihmisten oikeusturvaa koskevan lakiesityksen osalta hämmästyttävänä ja erittäin poikkeuksellisena lainvalmisteluna.

Talousvaikutusten osalta lausuntokierroksella ollut esitys on myös epä johdonmukainen. Hallituksen omassakin esityksessä on todettu Lapin hyvinvointialueen säästöpotentiaalin olevan erikoissairaanhoidon osalta negatiivinen. Lakiesityksessä todettu ”säästöpotentiaali” on siis negatiivinen 1,1M€ eli tuottaisi säästöjen sijasta suoraan lisäkuluja 1,1M€ sekä edellyttäisi väistämättä lisätilojen rakentamisen polikliinisten vastaanottojen, kahden leikkausalin sekä vuodeosaston lisäksi vähintään kolmen (3) uuden ambulanssiyksikön investointia perusterveydenhuollon kustannuksiin sekä lisää henkilöstöresurssin tarvetta. Arviosta puuttuu myös täysin perusterveydenhuollon lisäkustannukset. Kyseiset lisäkustannukset ovat merkittäviä lisäkustannuksia nykyisen kustannustason päälle. Esitys ei siis säästä mitään vaan lisää kustannuksia ja samalla heikentää oleellisesti ihmisten oikeusturvaa. Tämäkin absurdius olisi voitu todeta, mikäli asiasta olisi tehty asianmukainen vaikutusten arviointi. Valmistelun tulee olla päätöksentekijöille asianmukaista ja tosiasioihin pohjautuvaa. Jos näitä ei huomioida hallituksen esityksen perusteluissa, ei kansanedustajilla ole riskeistä riittävää tietoa päätöksentekonsa pohjaksi.

Tässä kantelussa kuvattu vaikutuksenarvioinnin puutteellisuus nousee esille myös toisessa yhteydessä. Hallituksen esityksen 241/2020 jälkeen säädettiin voimaanpanolain 59 §:n muutoksena (23.3.2023/429) Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille oikeus ylläpitää alueellaan kahta ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystysyksikköä ja sen perusteella mahdollisuutta erillisrahoitukseen. Kantelijan näkemyksen mukaan tällainen vaikutuksiltaan erisuuntaan johtava lainsäätämisen ja sen äkillinen suunnanmuutos edellyttäisi syvempää perustelua myös nyt kyseessä olevan terveydenhuoltolain muutoksen perusteluissa.

Edellä kerrotun perusteella Kemin kaupunginhallitus katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön on valmistelemissaan lakiehdotuksessa arvioitava uudelleen Kemin sairaalan palvelutasoa koskevat johtopäätökset tai perusteltava esityksensä siten, että esityksen tavoitteet ja johtopäätökset vastaavat toisiaan.

Perustuslakivaliokunta on todennut perusoikeuksien yksityiskohtaisuudesta johtuvan, että vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta (PeVL 51/2017 vp, s. 4 ja PeVL 23/2023 vp s. 5).

Edelleen perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että puheena olevan esityksen ja muiden tulevien vaikutusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (PeVL 23/2023 vp, s. 5). Valiokunta on myös todennut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp). Valiokunta on myös huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (ks. PeVL 12/2020 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp). Valiokunnan mukaan kysymys on myös perustuslain 47 §:ssä tarkoitettusta eduskunnan tietojensaantioikeudesta (PeVL 30/2020 vp, s. 10).

Oikeuskansleri on 29.1.2024 antamassaan ratkaisussaan (OKV/1772/10/2023-OKV-6, s. 3) viitannut siihen, että perustuslakivaliokunta on ratkaisussaan painottanut hyvää lainvalmistelutapaa. Ratkaisussa on arvioitu perustuslain 22 §:m osallistumisoikeuksien toteutumista, kuulemista ja vaikutustenarviointia.

Säädösvalmistelun kuulemisohjeen kohdan 1.10 mukaan

”Lausuntoajan päätyttyä varataan riittävä aika lausuntojen käsittelyyn ja säädöksen jatkovalmisteluun saadun palautteen pohjalta. Palaute kirjataan hankkeen asiakirjoihin, esimerkiksi valmistelua varten asetetun työryhmän mietintöön, kokouspöytäkirjoihin tai erilliseen muistioon, kuten lausuntotiivistelmään.

Sidosryhmille ja kansalaisille viestitään avoimesti siitä, miten palaute on vaikuttanut säädösehdotuksen jatkovalmisteluun ja millä perustein muutoksia on tehty tai esitettyjä ehdotuksia ei voida toteuttaa.”

Säädösvalmistelun kuulemisohjeen kohdan 1.11 mukaan

”Kuulemisesta säädösvalmistelussa, saadusta palautteesta ja palautteen vaikutuksista säädösehdotukseen kirjoitetaan yhteenveto säädösehdotuksen perusteluihin. Perusteluissa myös kerrotaan, miltä osin ja miksi keskeisiä saatuja ehdotuksia ei kenties ole voitu toteuttaa.

Lakiehdotusten valmistelussa yhteenveto kuulemisesta ja palautteesta esitetään hallituksen esityksen perusteluissa. Asetusten ja määräysten valmistelussa yhteenveto kirjoitetaan esittelymuistioon. Tarkemmat ohjeet lausuntopalautteen kirjaamisesta hallituksen esitykseen ovat Hallituksen esitysten laatimisohteissa.”

Hallituksen esitys kohdistuu perusoikeuksien toteuttamiseen, koska hallituksen esitysluonnoksessa kuvattu muutos heikentäisi alueen sairaalapalveluja ja niiden saavutettavuutta Meri-Lapissa voimakkaimmin koko maan osalta. Näin ollen kantelija katsoo, että lainvalmistelussa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota lain perusteluihin ja vaikutustenarviointiin.

Tämän kantelun kohteena on erityisesti puutteelliset perustelut Länsi-Pohjan keskussairaala eli Kemin sairaalaa koskien. Vastaavat perustelut koskevat toki myös perusteluita Savonlinnan keskussairaalaan. Kyse on erityisen voimakkaista negatiivisista vaikutuksista terveys- ja sairaalapalvelujen tasoon. Näin ollen lakiesityksen perusteluihin tulee edellä todetun perustuslakivaliokunnan kannan mukaan kiinnittää joka tapauksessa erityistä huomiota, vaikka asiassa muutoin katsottaisiin asian koskevan suhteellisen rajoitettua aluetta ja siten katsottaisiin, ettei kantelun kohteena olevalla asialla olisi alueellisesti laajempaa merkitystä.

Nyt puheena olevan lakiesityksen lisäksi sairaalapalvelujen heikennys voi johtaa sairaanhoitajakoulutuksen Heikkenemiseen tai lakkaamiseen Meri-Lapissa. Hallituksen esityksessä tulisi arvioida tämän ja varsinaisten sairaalapalveluiden muutoksen yhteisvaikutusta koko Lapin hyvinvointialueella. Edelleen hallituksen esityksessä ei juurikaan perustella terveydenhuoltolain muutoksen tavoitteiden suhdetta hyvinvointialueiden perustamiseen johtaneen lainsäädännön tavoitteisiin, vaikka lainsäädäntöjä voidaan pitää samaan kokonaisuuteen kuuluvina.

Perustuslain 14 §:n osallistumisoikeuden toteutumisen kannalta on merkitystä, että annetut lausunnot huomioidaan asianmukaisesti valmistelussa. Myös lainvalmistelua ohjaava säädösvalmistelun

kuulemisohje edellyttäisi perustelujen kirjaamista siitä, miten keskeinen palaute on huomioitu lainvalmistelussa. Edellä mainituin tavoin lakiesitys heikentäisi Kemin keskussairaalan vaikutusalueen ihmisten perusoikeuksia. Näin ollen niin Kemin kaupungin kuin Lapin hyvinvointialueen esittämät todellisiin vaikutusarvioihin ja tosiasioihin perustuvat perusteet tulisi riittävän tarkasti arvioida ja perustella eduskunnan käsittelyyn etenevässä lakiesityksessä. Ministeriöstä saadun tiedon perusteella näin ei ole tapahtumassa.

Kansallisen lainsäädännön lisäksi EU:n perusoikeuskirja artikla 41 määrittelee oikeuden hyvään hallintoon ja sisältää vaatimuksen, että päätöksenteon on oltava avointa puolueetonta sekä oikeudenmukaista, niin-ikäin artikla 35 takaa kaikille oikeuden terveydenhuoltoon. Jos kansallinen laki heikentää terveystalvelujen saavutettavuutta, kuten tässä lakiesityksessä on asian laita, se voi olla ristiriidassa tämän perusoikeuden kanssa. Perusoikeuksien suoja on puolestaan määritelty artikla 52:ssa, jos kansallinen laki rajoittaa oikeuksia ilman riittävää perustelua tai asianmukaista vaikutusten arviointia, se voi olla ristiriidassa EU:n perusoikeuskirjan kanssa. Jos puolestaan kansallinen laki vaikuttaa olevan ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa, voi tarvittaessa kansallinen tuomioistuin pyytää asiassa ennakkoratkaisua EU:n tuomioistuimelta. (EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen artikla 267). Tästäkin syystä virkavastuulla tehtävä virkavalmistelu tulee tehdä kansallisella tasolla asianmukaisesti ja huolella näin oleellisissa ihmisten perusturva koskevissa lakivalmisteluissa.

Asianmukaisella ja riittävällä vaikutuksenarvioinnilla varmistetaan myös eduskunnan tiedonsaantioikeudet. Edellä kerrotun perusteella Kemin kaupunginhallitus katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön valmistelussa lakiehdotuksessa ei ole noudatettu hyvää ja asiallista lainvalmistelutapaa.

Esittelijä	Kaupunginjohtaja Matti Ruotsalainen
Päätösehdotus	Kemin kaupunginhallitus päättää antaa selostusosasta ilmenevän kantelun valtioneuvoston oikeuskanslerille. Päätös toimitetaan Valtioneuvoston oikeuskanslerille (kirjaamo.okv@gov.fi)
Päätös	Kemin kaupunginhallitus päätti antaa selostusosasta ilmenevän kantelun valtioneuvoston oikeuskanslerille. Päätös toimitetaan Valtioneuvoston oikeuskanslerille (kirjaamo.okv@gov.fi).