



9.12.2024

OKV/2146/10/2024 ym.

OKV/2146/10/2024-OKV-8

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

OKV/2146/10/2024
OKV/2147/10/2024
OKV/2333/10/2024
OKV/2341/10/2024
OKV/2417/10/2024
OKV/2466/10/2024
OKV/2574/10/2024

KANTELU

Oikeuskanslerinvirastoon on tullut syksyllä 2024 vireille seitsemän kantelua, joissa arvostellaan sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelua sekä hallituksen päätöksentekoa. Tällä ratkaisulla annetaan vastaus kaikkiin näihin kanteluihin. Ratkaisussa otetaan huomioon myös kantelu OKV/1133/10/2024, joka koskee oleellisesti samaa asiakokonaisuutta, ja josta oikeuskansleri on antanut vastauksen 20.6.2024.

Kantelut koskevat hallituksen esitystä laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (ns. sairaalalaki, HE 149/2025 vp). Kantelijoiden mukaan hallituksen esitys on vaikutusarviointia koskevilta perusteluiltaan puutteellinen. Kantelijat toteavat muun muassa, että lausuntokierroksella olleen hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarviointi on ollut suppea ja osin epä johdonmukainen sekä siten virheellinen.

Kantelijat katsovat, että hallituksen esitys koskee perusoikeuksia, koska hallituksen esitys heikentäisi sairaalapalveluita usealla alueella. Kantelijoiden mukaan lainsäädäntöhankkeella on voimakkaita negatiivisia vaikutuksista terveys- ja sairaalapalvelujen tasoon.

Kemin kaupungin, Oulaisten kaupungin sekä yksityishenkilöiden tekemissä kanteluissa nostetaan yhdenvertaisuuskysymyksenä esiin myös se, että sairaalaverkko säilyisi nykyisenlaisena Pietarsaaren, Kokkolan ja Vaasan alueilla, joiden fyysinen etäisyys on vähäinen suhteessa Lapin hyvinvointialueen ja Kemin sekä Savonlinnan sairaalan vaikutusalueisiin.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Osassa kanteluista arvostellaan hallituksen esitystä myös siksi, että sillä puututtaisiin hyvinvointialueiden itsehallintoon. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta arvostellaan myös sitä, että lakiesityksellä valtio jakaa alueet keskenään eriarvoisiin alueisiin siten, että jatkossa tulee olemaan alueita, joissa hyvinvointialue saa päättää palvelurakenteestaan itse sekä alueita, joissa hyvinvointialueen palveluverkko määrätään lailla.

Lisäksi osassa kanteluista, muun muassa lisälmen ja Varkauden yöpäivystyksen lopettamista koskevassa kantelussa, hallituksen esitystä arvostellaan myös sillä perusteella, että toimenpide ei säästäisi rahaa, mutta merkitsisi tehtyjen investointien tuhlaamista.

Olen pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa ja selvitystä kanteluiden johdosta. Pyydin ministeriötä kiinnittämään huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Miten ministeriö otti kantelijoiden lausunnoissa esitetyt seikat huomioon hallituksen esityksen valmistelussa?
- Miten ministeriö arvioi osallistumisoikeuksien ja lausuntomenettelyn sisällöllisten vaatimusten toteutuneen kyseisen hallituksen esityksen valmistelussa?
- Miten ministeriö arvioi eduskunnan tiedonsaannin toteutumisen tämän hallituksen esityksen kohdalla?

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö on toimittanut oikeuskanslerinvirastoon 25.11.2024 päivätyn lausunnon, joka sisältää Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat ja palvelut osaston 20.11.2024 päivätyn selvityksen.

RATKAISU

Oikeusohjeet ja perustuslakivaliokunnan käytäntö

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus välttämättömään huolenpitoon kattaa oikeuden kiireelliseen sairaanhoitoon (ks. [HE 309/1993 vp](#), s. 69).

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.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä ei määritellä momentissa tarkoitettujen sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistapaa, vaan sillä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin, ettei perustuslain säännös sitonut sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön (ks. [HE 309/1993 vp](#), s. 71). Vastaava kanta on sittemmin toistettu useita kertoja perustuslakivaliokunnan käytännössä (esim. [PeVL 26/2017 vp](#), s. 32). Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kiello ([PeVL 59/2024 vp](#)).

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). 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, 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 (esim. [PeVL 17/2021 vp](#), kappale 72).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut, turvaako nyt tarkasteltava hallituksen esitys perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen oikeuden riittäviin palveluihin. Valiokunta totesi lausunnossaan muun muassa, että lainsäätäjällä on 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 terveystalvelujen laatuun ja potilasturvallisuuteen liittyvät tekijät. Kyse on näiden perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteuttamiseen liittyvien tekijöiden yhteensovittamisesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ja siinä omaksutut tämän yhteensovittamisen tavat eivät lainsäätäjän edellä kuvattu harkintavalta huomioiden muodostu ongelmallisiksi. Valtioneuvoston on kuitenkin seurattava tarkoin sääntelyn vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen ja erityisesti palveluiden saatavuuteen sekä alueelliseen yhdenvertaisuuteen. Valtioneuvoston on myös tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin ([PeVL 59/2024 vp](#), kappaleet 17-18).

Perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetään kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Momentin mukaan Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslakivaliokunnan mukaan 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 ([PeVL 59/2024 vp](#), kappale 8).

Perustuslain 47 §:n 1 ja 2 momentin mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeuskansleri ei valvo eduskuntaa, joka on Suomessa ylin valtioelin ja lainsäätäjä. Tässä ratkaisussa keskitytään vain sosiaali- ja terveysministeriön tekemään lainvalmisteluun ja hallituksen päätökseen antaa hallituksen esitys eduskunnalle.

Arviointi

1. Hallituksen esitykseen sisältyvä vaikutusten arviointi

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä todetaan, että hallituksen esityksen valmistelussa on pyritty mahdollisimman hyvin noudattamaan hallituksen esityksen laatimisohteja ja muita lainvalmistelua koskevia ohjeita. Vaikutuksia on pyritty kartoittamaan laaja-alaisesti ja monipuolisesti käytettävissä olevan tietopohjan perusteella. Taloudellisten vaikutusten arviot on valmis-

teltu sosiaali- ja terveysministeriön, valtionvarainministeriön ja Terveystieteiden- ja hyvinvoinnin laitoksen yhteistyönä. Lisäksi on hyödynnetty Kelan tilastoja ja asiantuntemusta matkakorvauksia koskevien arvioiden laadinnassa. Esimerkiksi potilasturvallisuutta ja aluetaloutta koskevissa vaikutusarvioissa on tehty yhteistyötä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa. Esityksessä on avoimesti tuotu esiin myös se, että moniin vaikutuslajeihin sisältyy epävarmuutta, ja tuotu esiin myös esityksen kielteisiä vaikutuksia. Nähdäkseni hallituksen esityksessä on varsin laajasti ja yksityiskohtaisesti arvioitu ehdotettavan lainsäädännön vaikutuksia eri alueilla. Yhdyn ministeriön toteamukseen siitä, että esityksessä on myös tuotu esille kielteisiä vaikutuksia.

Ministeriö muistuttaa, että hallituksen esityksissä ei lähtökohtaisesti ole mahdollista arvioida toimintayksikkö- tai hyvinvointialuekohtaisia vaikutuksia kovin yksityiskohtaisesti tai rajoitettuna juuri kyseisen esityksen vaikutuksiin. Tämä johtuu siitä, että kunkin esityksen toimeenpano ei ole tällaisessa esityksessä irrallinen, vaan on toteutettava suhteessa alueen kokonaistilanteeseen, käynnissä oleviin muutosohjelmiin sekä jatkuvaan, ajallisesti muuttuvaan väestön palvelutarpeen, henkilöstötilanteen sekä toimintayksiköiden palveluverkon ja palveluvalikoiman muuhun kehittämiseen. Näin olleen yksittäisen hallituksen esityksen vaikutukset tulevat aina riippumaan kontekstista, missä niitä toimeenpannaan. Kaikki yksittäisellä alueella tapahtuvat muutokset eivät näin ollen ole suoraa kyseisen esityksen vaikutuksia, vaan riippuvat myös alueen muuten tekemistä ratkaisuista. Näkemys on mielestäni perusteltu. Silti on syytä huomata myös, että mikäli useammalla lainsäädäntöhankkeella on yhteisvaikutuksia, on näitä vaikutuksia arvioitava jokaisessa hallituksen esityksessä (ks. [OKV/1772/10/2023 ym.](#)).

Kanteluissa katsotaan, että esityksen valmistelussa ei ole riittävästi arvioitu lakiesityksessä ehdotettujen toimien vaikutuksia eri perusoikeuksien toteuttamiseen. Tältä osin ministeriö toteaa selvityksessään, että esitykseen sisältyy jakso ”Ihmisiin kohdistuvat ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset (4.2.4)”. Kyseisessä jaksossa käsitellään yleisesti vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Lisäksi jaksossa on alajaksot iäkkäät henkilöt; vammaiset henkilöt; lapset, nuoret ja perheet; sukupuolivaikutukset; mielenterveys- ja päihdepalveluiden käyttäjät; kielelliset oikeudet; potilasturvallisuus. Nähdäkseni hallituksen esitykseen sisältyy täten varsin perusteellinen kuvaus siitä, miten ehdotus vaikuttaa eri ihmisten ja ihmisryhmien oikeuksien toteutumiseen.

Edelleen ministeriö toteaa, että jaksossa 4.2.4 on arvioitu myös sitä, että vaikutukset kohdistuvat maantieteellisesti erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomessa asuviin henkilöihin. Potilasturvallisuutta koskevassa osiossa (jakso 4.2.4.8) käsitellään tutkimuskirjallisuutta liittyen kiireellisen hoidon keskittämiseen, ja tuodaan avoimesti esiin, että keskittämällä voi olla myös kielteisiä vaikutuksia potilaalle ja hoidon ennusteeseen ja kuolleisuuteen. Sääntämisjärjestysosiossa käsitellään esitystä olennaisten perus- ja ihmisoikeusmääräysten ja perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Näin ollen voidaan todeta, että hallituksen esityksessä tuodaan esille myös ehdotetun lainsäädännön rajoittavia vaikutuksia perusoikeuksiin.

Osassa kanteluista arvostellaan hallituksen esitystä myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Ongelmaksi koetaan erityisesti se, että sairaalaverkko säilyisi nykyisenlaisena Pietarsaaren, Kokkolan ja Vaasan alueilla, joiden fyysinen etäisyys on vähäinen suhteessa Lapin hyvinvointialueen ja Kemin sekä Savonlinnan sairaalan vaikutusalueisiin. Ministeriön selvityksessä todetaan tältä osin, että esitys perustuu maan hallituksen tekemiin poliittisiin valintoihin. Pietarsaaren päivystyksen osalta erityisenä perusteena yläpidon jatkamiselle on kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaaminen, ei esimerkiksi etäisyydet. Tämä tuodaan esiin esityksessä ja on kirjattu suoraan ehdotettuun lakipykäläänkin. Esityksen säätämisyjärjestysosiossa käsitellään kielellisiä oikeuksia ja tuodaan muun ohella esiin perustuslakivaliokunnan lausunto [PeVL 63/2016 vp](#), jossa perustuslakivaliokunta on voimakkaasti painottanut kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisen merkitystä. Ministeriön mukaan poliittinen valinta on myös se, että esityksen lähtökohta on, että jatkossa kullakin hyvinvointialueella on yksi monierikoisalainen ympärivuorokautinen päivystys yliopistollisessa sairaalassa tai keskussairaalassa, jolloin tarkastelussa eivät olleet Kokkolan tai Vaasan sairaaloiden päivystykset. Nämä hallituksen esittämät valinnat tullessaan luonnollisesti arvioimaan osana eduskuntakäsittelyä. Nähdäkseni ministeriö on hallituksen esityksessä tuonut riittävästi esille ehdotettuun lainsäädäntöön liittyviä yhdenvertaisuuskysymyksiä ja arvioinut niitä lainvalmistelussa noudatettavien ohjeiden mukaisesti perustuslakivaliokunnan käytäntöön tukeutuen.

Osassa kanteluista esitetään, että esitys on ristiriidassa alueellisen itsehallinnon sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) kanssa. Hallituksen esityksessä on perustuslakivaliokunnan käytäntöön tukeutuen selostettu ehdotusten vaikutuksia alueiden itsehallintoon ja arvioitu niitä säätämisyjärjestuksen kannalta. Ministeriö on siten tuonut esille myös nämä vaikutukset. Nähdäkseni tältäkin osin hallituksen esitys ei poikkea siitä, mitä hyvään lainvalmistelutapaan kuuluu.

Ministeriö tuo selvityksessään asianmukaisesti esille sen, että palveluiden järjestämisessä ja saatavuudesta säädettäessä lainsäätäjällä on harkintavaltaa. Tuota harkintavaltaa hallitus käyttää lakeja ehdottaessaan omien poliittisten lähtökohtiensa ja näkemystensä mukaisesti. Hallituksen esityksessä on käsitelty perusteita, miksi sairaalaverkkoon on perusteltua tehdä muutoksia (henkilöstön riittävyys, erikoissairaanhoidon kustannuskehitys ym.). Lisäksi hallituksen esityksessä on selostettu, miksi päivystyspalveluihin muutoksia esitettäessä johtopäätöksenä on, että muutoksia on perusteltua kohdistaa valittujen sairaaloiden päivystykseen. Kyse on poliittisesta päätöksenteosta, joka jää oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan ulkopuolelle niin kauan, kun se pysyy perustuslain ja perus- ja ihmisoikeussäätelyn asettamien rajojen sisäpuolella.

2. Kantelijoiden lausuntojen huomioon ottaminen hallituksen esityksen valmistelussa

Perustuslain 14 §:n 4 momentissa turvataan jokaiselle osallistumisoikeus. Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Kantelijat ovat tuoneet esille, ettei heidän lausuntojaan ole otettu huomioon hallituksen esityksen valmistelussa. Ministeriö toteaa selvityksessään, että lausuntokierroksen aikana muun muassa Lapin hyvinvointialue ilmaisi, etteivät sen tekemät päätökset ole yhteneviä esityksen kanssa, vaan sen omien päätösten mukaan Länsi-Pohjan sairaalaan jäisi sellaisia toimintoja, joita se ei voisi tämän esityksen myötä jatkaa. Ministeriö toteaa, että tämä huomioiden lopullisessa hallituksen esityksessä on arvioitu sitä, miltä osin säästöpotentiaalia syntyy (ja joka tullaan ottamaan ennakolta huomioon valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa), kun otetaan huomioon alueen jo itse tekemät osin samansuuntaiset päätökset, mm. synnytysten hoidon siirron, joita ei siis huomioida tämän esityksen taloudellisten vaikutusten osalta.

Ministeriön mukaan esitystä myös muutettiin lausuntopalautteen perusteella. Länsi-Pohjan ja Savonlinnan sairaaloiden osalta ehdotettiin lopulta säädettävän, että niissä voi monierikoissalaisen ympärivuorokautisen päivystyksen lakkaamisesta huolimatta ylläpitää vaihtoehtoisesti ympärivuorokautista perusterveydenhuollon päivystystä tai sellaista rajattua erikoissairaanhoidon päivystystä, joka tukee sairaalan ja sen erikoissairaanhoidon vuodeosastojen toimintaa ja alueen hoitoketjuja, mutta ei kuitenkaan ole monierikoissalainen ympärivuorokautista päivystystä. Lausuntoversiossa ei ehdotettu tällaista rajattua erikoissairaanhoidon päivystystä. Lausuntopalautteen perusteella esitystä muutettiin myös Kouvolan päivystyksen osalta. Lisäksi esitystä muutettiin siten, että lopullisessa versiossa ehdotetaan, että tietyissä sairaaloissa voisi tietyin edellytyksin siirtymäkautena tehdä väliaikaisena toimintana päiväkirurgiana toteutettavia primaareja polven ja lonkan tekonivelleikkauksia. Ministeriö korostaa, että se, ettei tiettyä asiaa ole poliittisesti linjattu kantelijoiden haluamalla tavalla, tai että vaikutusarviot eivät kaikin osin vastaa hyvinvointialueiden tai kaupunkien näkemyksiä, taikka että on tunnistettu kielteisiä vaikutuksia mutta tämä ei ole johtanut tietystä toimenpiteestä luopumiseen, ei ole sama asia kuin se, että esitys olisi syvällisellä tavalla puutteellisesti valmisteltu.

Kaiken kaikkiaan en näe viitteitä siitä, etteikö hallituksen esityksen valmistelussa olisi otettu huomioon lausuntopalautetta asianmukaisella tavalla.

3. Osallistumisoikeuksien ja lausuntomenettelyn sisällöllisten vaatimusten toteutuminen hallituksen esityksen valmistelussa

Ministeriö toteaa selvityksessään, että ennen hallituksen esityksen valmistelua sosiaali- ja terveysministeriö asetti syksyllä 2023 toimineen kansallisen erikoissairaanhoidon sairaaloiden ja päivystysten porrasteisuuden, työnjaon ja yhteistyön selvittämiseksi hyvinvointialueiden, sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriöiden virkahenkilöistä koostuvan työryhmän ja sen ohjausryhmän (hanketunnukset VN/24983/2023 ja STM003:00/2024). Työryhmän tehtävänä oli selvittää nykytilaa ja arvioida tulevaisuuden vaihtoehtoja sekä laatia ehdotuksia erikoissairaanhoidon sairaaloiden ja ympärivuorokautisten terveydenhuollon päivystysten porrasteisuudesta, työnjaosta ja yhteistyöstä toiminnoittain ja erikoisaloittain yhteistyöalueilla ja kansallisesti lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä. Ohjausryhmän tehtävänä oli varmistaa ja tukea työryhmän työn etenemistä asetettujen tavoitteiden ja tehtävien mukaiseksi. Työryhmän ehdotukset julkaistiin 11.1.2024. Kultakin hyvinvointialueelta oli edustaja työ- tai ohjausryhmässä, joskin asiantuntijaroolissa.

Lisäksi ministeriö toteaa, että ennen lainvalmistelua pidettiin 12.2. ja 14.2.2024 kaksi saman sisältöistä työpajaa keskeisille sidosryhmille. Työpajaan kutsuttiin hyvinvointialueiden, ensihoidon, koulutusjärjestelmän, yksityissektorin, ammattijärjestöjen sekä potilasjärjestöjen tai muiden tiettyä väestöryhmää edustavia tahoja. Ministeriö toteaa, että niin työryhmän kuin työpajojen myötä saatiin ja tunnistettiin eri tahojen näkemyksiä sekä myös esimerkiksi näkemyksiä siitä, mitä seikkoja tulee vielä selvittää esityksen valmistelussa. Esityksen taustalla olevaa tietopohjaa syvennettiin laatimalla ja lähettämällä hyvinvointialueille keväällä 2024 kysely, jolla kerättiin tietoa päivystävien sairaaloiden ja perusterveydenhuollon yksiköiden toiminnasta. Saatuja tietoja on hyödynnetty esityksen nykytilan kuvauksessa, nykytilan arviossa ja vaikutusarvioissa. Ministeriöön tulleiden pyyntöjen perusteella ministeriössä on myös pidetty epävirallisempia keskusteluja joidenkin alueiden kanssa. Suomenkielinen lausuntokierros oli ohjeiden mukainen kuusi viikkoa ja ruotsinkielinen lausuntokierros kahdeksan viikkoa, koska se osui keskeisiltä osin keskelle lomakautta. Lausuntopyyntö esityksestä lähetettiin niin hyvinvointialueille kuin kaikille kantelun tehneille kaupungeille, jotka kaikki myös toimittivat lausunnon. Myös osa muista kantelijoista toimitti lausunnon. Toimijoiden lausuntoihin on lainvalmistelussa perehdytty.

Ministeriön selvityksen perusteella ei vaikuta siltä, että osallistumisoikeuksien tai lausuntomenettelyn sisällöllisten vaatimusten toteutumisessa olisi puutteita.

4. Eduskunnan tiedonsaannin toteutuminen

Perustuslain 47 §:n 1 ja 2 momenteissa säädetään eduskunnan tiedonsaantioikeuksista. Ministeriö toteaa selvityksessään, että hallituksen esityksen valmistelussa tunnistettiin, ja esitykseen kirjattiin, että esityksen vaikutusten arviointi on haasteellista. Toimintaympäristö muuttuu ja elää jatkuvasti. Hyvinvointialueet toimeenpaneavat omia muutosohjelmiaan, millä on toiminnallisia, henkilöstöresurssiin liittyviä ja taloudellisia vaikutuksia. Ministeriön mukaan vaikutusten arvioinnissa on pyritty tukeutumaan saatavilla olevaan ja mahdollisimman ajantasaiseen tietopohjaan siten, että eri alueiden tiedot ja tehdyt analyysit olisivat keskenään vertailukelpoisia. Kansallisista toiminnan ja talouden rekistereistä on ollut saatavissa kohtalaisesti vertailuun soveltuvaa tietopohjaa koko Suomesta. Esityksessä on tuotu esiin niin myönteiset kuin kielteiset vaikutuksia.

Ministeriön mukaan hallituksen esityksessä pyritään kattavasti kuvaamaan nykytilaa, sen haasteita ja perustelemaan esitettyjä ratkaisuja sekä arvioimaan vaikutuksia. Luonnollisesti on aina mahdollista, että jotain tiettyä asiaa, jonka joku toimija kokee oleelliseksi, ei ole jonkun arvioijan mielestä käsitelty tai ei ole käsitelty riittävän syvällisesti. Viimeistellyn esityksen vaikutustenarviot ovat laajat, noin 60 sivua. Esityksessä on laajasti esitettyä tietoa kuvina, kaavioina, taulukoina ja merkitty alaviitteisiin, mistä tietoa on saatu.

Ministeriö toteaa myös, että lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esityksestä lausunnon 23.9.2024. Arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla oli vain vähäisiä lisäysehdoituksia hallituksen esitysluonnokseen. Kyseessä on arviointineuvoston arviointiasteikon korkein arvosana. Lausunnon mukaan esitysluonnoksessa tuodaan avoimesti esille myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia. Vaikutuksia on arvioitu hyvin ja eri näkökulmista.

Ministeriön mukaan esityksen valmistelussa on pyritty siihen, että eduskunnan tiedonsaantioikeus toteutuu asianmukaisella tavalla. Ministeriö katsoo, että esityksessä annetaan eduskunnalle riittävästi tietoa asiaan liittyen.

Ministeriön selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, etteikö perustuslain 47 §:ssä säädetty eduskunnan tiedonsaantioikeus toteudu.

Johtopäätökset

Oikeuskansleri ei ota kantaa lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuteen, vaan arvioi hallituksen esityksiä erityisesti perustuslain, perus- ja ihmisoikeuksien sekä lainvalmistelun laadun näkökulmasta. Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu hallituksen poliittisten linjausten arvioiminen muilta osin. Hallitus, jonka on nautittava eduskunnan luottamusta, kantaa poliittisen vastuun linjauksistaan.

Lainvastaista menettelyä ei muodostu siitä, että hallituksen tekemät poliittiset linjaukset eivät ole kantelijoiden mukaan kannatettavia. Tällaiseen tyytymättömyyteen suomalainen yhteiskunta tarjoaa demokraattisen ratkaisun, äänestämisen.

Kanteluissa selostetut tiedot, hallituksen esitys sekä sosiaali- ja terveysministeriön selvitys eivät anna aihetta todeta, että sosiaali- ja terveysministeriö tai hallitus olisivat menetelleet lain tai velvollisuuksiensa vastaisesti. Kantelut eivät anna aihetta toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo