

Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 328/2022 vp eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain 59 §:n muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 319/2022 vp) täydentämisestä

Yleistä

Tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi alkuperäistä hallituksen esitystä (HE 319/2022 vp) ehdottamalla säädettäväksi erillisestä valtion korvauksesta, jolla korvattaisiin kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidosta Lapin hyvinvointialueelle sekä Etelä-Savon hyvinvointialueelle aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia.

Koska nyt tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä (HE 328/2022) kyse on täydentävästä esityksestä, näkemykseni mukaan tämän täydentävän hallituksen esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin yhteydessä arvioitavaksi tulee ottaa myös alkuperäisen hallituksen esitys (HE 319/2022), vaikka alkuperäistä hallituksen esitystä ei ollutkaan tarkoitus saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Kysymys ”ylimääräisten” yhteispäivystysyksiköiden erillisrahoituksesta liittyy olennaisella tavalla kysymykseen oikeudesta ylläpitää kyseisiä yksiköitä – toistaiseksi voimassa olevana mahdollisuutena. Eli jos katsottaisiin, ettei mainituille hyvinvointialueille olisi valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista antaa mahdollisuutta ylläpitää kahta yhteispäivystysyksikköä, ei kysymys erillisrahoituksesta tulisi lainkaan pohdittavaksi.

Sekä kahden yksikön ylläpito-oikeutta koskeva alkuperäinen ehdotus että ylläpidosta aiheutuvien kustannusten erilliskorvausta koskeva täydentävä ehdotus ovat relevantteja muun muassa perustuslain 6 §, 19 § ja 121.4 §:n näkökulmasta. Kysymys yhdenvertaisuudesta asemoituu kuitenkin hieman eri tavalla yhtäältä ylläpito-oikeuteen ja toisaalta ylläpidon erilliskorvaukseen nähden.

Ylläpito-oikeuden osalta kyse on ennen kaikkea siitä, asetettaisiinko Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden asukkaat perusteettomasti parempaan asemaan kuin *asukkaat niillä hyvinvointialueilla, joilla ei ole lakisääteistä mahdollisuutta ylläpitää kahta yksikköä*.

Erillisrahoituksen osalta kyse olisi puolestaan siitä, asetettaisiinko Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden asukkaat perusteettomasti parempaan asemaan kuin *HUS-yhtymän asukkaat sekä asukkaat niillä hyvinvointialueet, joissa on yliopistollinen sairaala*, koska viimeksi mainituille ei olla ehdottamassa erilliskorvausta kahden tai useamman yhteispäivystysyksikön ylläpitämisestä.

Tarkastelen ehdotettua ylläpito-oikeutta ja erilliskorvausta seuraavassa erikseen. En ota lausunnossani kantaa

Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden mahdollisuus ylläpitää kahta ympärivuorokautista yhteispäivystysyksikköä

Voimassa olevan sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta annetun lain (616/2021) 59 §:n mukaan Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueet voivat jo nykyisin ylläpitää useampaa kuin yhtä ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystysyksikköä sairaaloidensa yhteydessä vuoden 2032 loppuun saakka. Säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 241/2020 vp, s. 925) mukaan ”Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueilla tulee olemaan muuhun maahan verrattuna merkittävästi haasteellisempaa sovittaa yhteen sairaaloidensa työnjako ja yhteistyö väestön palvelutarpeen mukaisen saatavuuden ja saavutettavuuden varmistamiseksi sekä palveluverkon ja toiminnan muokkaamiseksi. Tämän vuoksi pitkä siirtymäaika vuoden 2032 loppuun saakka on tarkoituksenmukainen.” Kyse oli siis alun perin siitä, että Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille tahdottiin antaa muita hyvinvointialueita pidempi siirtymäaika yhden yhteispäivystysyksikön malliin siirtymiseksi. Perustuslakivaliokunta (PeVL 17/2021 vp) ei ottanut erikseen kantaa säännöksen perustuslainmukaisuuteen.

Nyt hallituksen esityksessä HE 319/2022 vp, s. 37–38 siis ehdotetaan, että Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden oikeus ylläpitää useampaa yhteispäivystysyksikköä rajattaisiin kahteen yksikköön ja oikeus muutettaisiin pysyväksi (toistaiseksi voimassa olevaksi). Oikeus ylläpitää kahta yksikköä muutettaisiin myös ehdolliseksi, sillä siihen saisi ryhtyä vain, jos ”väestön palvelutarve sitä edellyttää ja enemmän kuin yhden yksikön ylläpito ei vaaranna laissa hyvinvointialueen toiminnalle säädettyjen edellytysten noudattamista ja velvoitteiden täyttämistä.” Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueet eivät yksin voisi päättää toisen yhteispäivystysyksikön ylläpitämisestä, koska päivystyksestä kokonaisuutena on sovittava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, sote-järjestämislaki) 36 §:n mukaisesti samaan yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden välisessä yhteistyösopimuksessa. Sopimusta koskevat riidat käsitellään hallintoriita-asioina hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 68 §:n mukaisesti. Viime kädessä valtioneuvosto voi sote-järjestämislain 38 §:n nojalla päättää yhteistyösopimuksen sisällöstä.

Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden toistaiseksi voimassa olevalle poikkeusmahdollisuudelle ylläpitää kahta yhteispäivystysyksikköä ei hallituksen esityksessä esitetä sen kummempia perusteluita. Kyse on pitkälti siitä, että kummallakin hyvinvointialueella oli *jo ennestään* – siis ennen SOTE-uudistusta – kaksi keskussairaala, joissa molemmissa annetaan yhteispäivystyspalveluita. Tämä johtuu siitä, että kumpikin hyvinvointialue muodostuu kahdesta vanhasta sairaanhoitopiiristä. Sekä Lapin että Etelä-Savon hyvinvointialueilla on kannettu huolta päivystyspalveluiden saavutettavuudesta ja siitä, että keskussairaalasien sairaalan merkittävä elinvoimavaikutus ja henkilöstön pitovoima menetetään, mikäli sairaaloiden palveluvalikoimaa joudutaan lainsäädännöllisistä syistä ajamaan alas (HE 319/2022 vp, s. 23). Hallituksen esityksessä ei nähdäkseen esitetä yksityiskohtaisia perusteluja sille, että mikäli kyseisillä hyvinvointialueilla ei olisi mahdollista ylläpitää kahta yhteispäivystysyksikköä, alueen asukkaiden oikeus perustuslain 19.3 §:n mukaisesti terveyspalveluihin vaarantuisi tai muodostuisi selkeästi heikommaksi kuin muilla hyvinvointialueilla.

Ehdotetulla sääntelyllä hyvinvointialueiden itsehallinto muodostuisi eri hyvinvointialueilla jossain määrin erilaiseksi. Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueilla asukkaiden perustuslain 121.4 §:n mukainen alueellinen itsehallinto olisi jossain määrin laajempaa kuin niillä hyvinvointialueilla, jotka eivät voisi päättää kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpitämisestä (toisaalta Lapin ja Etelä-

Savon hyvinvointialueet eivät voisi yksin päättää kahden yksikön ylläpitämisestä). Lisäksi Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueilla asukkaiden perustuslain 19.3 §:n mukainen oikeus terveystalouteen – ainakin yhteispäivystyspalvelujen osalta – voisi muodostua vahvemmaksi kuin joillakin muilla alueilla. Kumpikin kehityskulku on lähtökohtaisesti ongelmallista perustuslain 6 §:n näkökulmasta tarkasteltuna.

Koska ehdotuksen vaikutuksista eri hyvinvointialueiden asukkaiden väliseen yhdenvertaisuuteen on – ymmärrettävästi – vaikea esittää yksiselitteisiä arvioita, ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeiseksi kysymykseksi nousee se, onko *vallitsevaa asiantilaa* pidettävä yksin riittävänä perusteluna kahden hyvinvointialueen asukkaiden asettamiseksi toisten alueiden asukkaisiin nähden parempaan asemaan. Eli että ehdotetulla sääntelyllä legitimoitaisiin nykyinen tilanne. Koska ehdotetun sääntelyn vaikutukset ovat epävarmat, valtiosääntöoikeudellisesti ”turvallisempi” vaihtoehto olisi, että Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden oikeus kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpitämiseen olisi voimassa olevan säännöksen mukaisesti määräaikaisena voimassa vuoteen 2032 saakka. Tätä vaihtoehtoa perustelisi se, että koko maan tasoinen sairaaloiden palveluvalikoiman kokonaisarvio tehdään vasta lähivuosina, kun on ensin tietoa alueiden tekemien strategisten ratkaisujen vaikutuksista. Tällöin ”myös Kemian ja Savonlinnan päivystysten palvelemaan väestön tarpeet, saatavuus ja saavutettavuus ja päivystysten toteuttaminen osana kansallista palveluverkkoa tulee arvioitavaksi” (HE 328/2022 vp, s. 5–6).

Erillisen korvauksen maksaminen kahden yhteispäivystysyksikön ylläpitämisestä aiheutuvien ylimääräisten kustannusten korvaamiseksi

Mikäli Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille säädettäväksi ehdotettu toistaiseksi voimassa oleva oikeus ylläpitää kahta ympärivuorokautista yhteispäivystysyksikköä katsotaan perustuslain mukaiseksi, erikseen on arvioitava ehdotetun erilliskorvauksen valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä. Erilliskorvaus ei olisi automaattinen, vaan se maksettaisiin valtiovarainministeriölle toimitetun selvityksen perusteella. Erilliskorvauksen määrä olisi enintään 20 prosenttia koko hyvinvointialueen ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen toimintakuluista, joista on vähennetty toiminnasta saadut tulot.

Ehdotettu sääntely ei ole hyvinvointialueiden rahoitusperiaatteen näkökulmasta tarkasteluna kaikkein tavanomaisin. Normaalisti rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan tilanteessa, jossa ollaan ehdottamassa hyvinvointialueille annettavaksi uusia, pakollisia/lakisääteisiä tehtäviä. Rahoitusperiaate edellyttää, että valtio takaa rahoituksen riittävyyden näiden tehtävien hoitamiseksi. Nyt arvioitavana olevassa ehdotuksessa ei sen sijaan ole kyse pakollisista tehtävistä, vaan Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille oltaisiin antamassa *mahdollisuus* ylläpitää kahta ympärivuorokautista yhteispäivystysyksikköä. Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että koska kyse ei ole pakollisista tehtävistä, ei rahoitusperiaate edellytä valtion osoittavan tällaisiin tehtäviin erillistä rahoitusta laisinkaan. Oikeus ylläpitää kahta yhteispäivystysyksikköä rinnastuu kuntien vapaaehtoiisiin tehtäviin, joiden rahoitusvastuu on kunnilla itsellään.¹

Vaikka ehdotetun kaltainen erillisrahoitussääntely ei olekaan ongelmallinen rahoitusperiaatteen näkökulmasta, sen yhteydessä saattaa kuitenkin olla aihetta pohtia kysymystä sääntelyn yhdenvertaisuudesta. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (328/2022 vp, s. 25–27)

¹ Tanja Matikainen: *Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta*. Helsinki 2014, s. 103–104.

erillisrahoitusta onkin käsitelty perustuslain 6 §:n näkökulmasta. Kuten esityksessä on todettu, julkisyhteisöt eivät kuulu yhdenvertaisuussäännöksen – kuten muidenkaan perusoikeussäännösten – soveltamisalaan. Yhdenvertaisuussäännös voi kuitenkin tulla sovellettavaksi ”välillisesti”, eli sitä kautta että sääntely asettaisi säännöksen vastaisesti eri hyvinvointialueiden asukkaat keskenään epäyhdenvertaiseen asemaan. Erillisrahoitussääntelyn yhteys mahdolliseen eri alueiden asukkaiden yhdenvertaisuuden loukkaukseen jää kuitenkin etäiseksi. Jos erillisrahoitus olisi perusteettoman ”avokätinen”, voisi se vaikuttaa välillisesti siihen, että kyseisten hyvinvointialueiden asukkaiden oikeus päiväystyöpalveluihin muodostuisi suhteettomalla tavalla paremmaksi kuin niillä kahden tai useamman yhteispäivystyksikön alueilla, jotka eivät olisi oikeutettuja ehdotettuun erilliskorvaukseen. Tätä vaaraa ei liene olemassa, sillä erilliskorvauksen määrälle olisi säädetty edellä mainitulla tavalla korvauskatto.

Vaikka perustuslain 6 §:n säännös ei sovellu julkisyhteisöihin, on mahdollista puhua yleisemmästä paikallis- ja aluehallintoviranomaisten tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta, eli että valtion on kuntien ja hyvinvointialueiden taloudellisia voimavaroja turvatessaan pyrittävä kohtelevaan niitä keskenään tasapuolisesti. Toisaalta eri hyvinvointialueiden erilaiset olosuhteet ovat peruste hyvinvointialueiden jossain määrin erilaiselle kohtelulle. Erilaisen kohtelun perusteet tulisi kuitenkin olla sisäänrakennettu rahoitusmalleihin, ja lainsäätäjän tulisi välttää *in casu* -tyyppistä sääntelyä.

Yhteenveto

Ehdotettu sääntely on luonteeltaan korostetun poliittista, mihin hallituksen esityksessäkin viitataan (HE 328/2022 vp, s. 5 ja 25). Ehdotettuun sääntelyyn ei nähdäkseni sisälly mitään ilmeisiä perustuslaillisia ongelmia, vaikka se onkin joiltakin osin muutoin epätyytyttävä. Kyse on *in casu* -tyyppisestä ja melko epätasällisesta sääntelystä, jonka pääasiallisena perusteluna tuntuu olevan vallitseva asiointilan legitimointi ilman, että sääntelylle olisi esitetty vahvoja perustuslain 19.3 §:ään kiinnittyviä perusteita.

Ehdotetut lainmuutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 13.2.2023



Toomas Kotkas

Julkisoikeuden professori