

Olli Mäenpää
14.2.2023

Perustuslakivaliokunnalle

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

Erilliskorvauksen maksaminen

Lakiehdotuksen 59 §:n 1 momentin mukaan Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueet voisivat terveydenhuoltolain 50 §:n 3 ja 4 momentista poiketen ylläpitää kahta ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystyksikköä sairaaloidensa yhteydessä. Valtio voisi lakiehdotuksen 59 §:n 2 momentin mukaan myöntää erillisen korvauksen Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystyksikön ylläpidosta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia varten. Erillistä korvausta koskeva ehdotus perustuu esityksen perustelujen mukaan erityisesti siihen, että erilliskorvauksella halutaan turvata Kemin ja Savonlinnan sairaalan päivystystoiminnan jatkumista aiemman laajuisena. Niissä on ennen soteuudistuksen voimaan tuloa ollut ympärivuorokautinen yhteispäivystys aiemman oman sairaanhoitopiirin keskussairaalarastatuksen perusteella.

Toisaalta alkuperäisen hallituksen esityksen (HE 319/2022 vp, s. 44) ja sitä täydentävän esityksen perusteluissa (HE 328, s. 26) arvioidaan, että kahden yhteispäivystyksikön ylläpitoon ei olisi välttämätöntä osoittaa lisää rahoitusta, vaan päivystyspalveluidenkin kustannukset sinänsä voitaisiin kattaa hyvinvointialueen rahoituslain mukaisella yleiskatteellisella rahoituksella. Perusteluissa kiinnitetään tältä osin huomiota myös siihen, että kaikille hyvinvointialueille osoitetaan rahoituslain nojalla rahoitus myös päivystyspalveluiden järjestämiseen, ja hyvinvointialueiden mahdollisuutta suoriutua tehtävistään turvaavat myös siirtymätasausääntely ja viime kädessä lisärahoitusta koskeva rahoituslain 11 §.

Terveydenhuoltolain 50 §:n 3 momentti mahdollistaa sinänsä sen, että hyvinvointialueet, joissa on yliopistollinen sairaala ja HUS-yhtymä, voivat yleiskatteellisen rahoituksensa puitteissa ylläpitää kahta tai useampaa ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystyksikköä. Perustelujen mukaan näin toimii Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue ja myös HUS-yhtymällä on useampi yksikkö. Ehdotettu sääntely asettaisi kuitenkin rahoituksen kannalta sen saajina olevat hyvinvointialueet muita hyvinvointialueita parempaan asemaan, koska muilla hyvinvointialueilla ei olisi oikeutta ehdotetun erillisen korvauksen saamiseen.

Ehdotusta on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perusteltua arvioida etenkin ottaen huomioon perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden vaatimukset. Koska perustuslain 6 §:n turvaama yhdenvertaisuus kohdistuu ihmisiin eikä julkisyhteisöihin, ehdotettua sääntelyä on arvioitava erityisesti siltä kannalta, johtaisiko se hyvinvointialueiden asukkaiden ja erityisesti palvelujen käyttäjien epätasapuo-liseen kohteluun. Ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta muun muassa asuinpaikan perusteella. Tämän vuoksi myös eri hyvinvointialueilla sovellettavien erilaisten hallinto- ja palvelumallien tulee lähtökohtaisesti turvata ihmisten yhdenvertainen kohtelu. Mahdollisille eroavuuksille on joka tapauksessa oltava hyväksyttävät perusteet (esim. PeVL 26/2017 vp, s. 36-41 ja 44-45, PeVL 67/2014 vp).

Perusteluna erilliskorvaukselle esitetään lähinnä se, että sillä halutaan turvata Kemmin ja Savonlinnan sairaalan päivystystoiminnan jatkumista aiemman laajuisena, sillä niissä on historiallisesti ollut ympärivuorokautinen yhteispäivystys aiemman oman sairaanhoitopiirin keskussairaalarastatuksen perusteella (HE 328, s. 25). Eduskunta on myös lausumassaan (EV 111/2021 vp – lausuma 4) erikseen edellyttänyt näiden sairaaloiden riittävän palvelutason turvaamista. Voimaannpanolain 59 §:n 1 momenttia koskevan muutosehdotuksen mukaan edellytyksenä kahden yhteispalveluyksikön ylläpitämiselle erilliskorvaukseen oikeutetuilla hyvinvointialueilla olisi lisäksi, että väestön palvelutarve sitä edellyttää ja enemmän kuin yhden yksikön ylläpito ei vaaranna hyvinvointialueen toiminnalle säädettyjen edellytysten noudattamista ja velvoitteiden täyttämistä. Ehdotuksen perusteluja ja sen soveltamisen perusteita voidaan sinänsä pitää hyväksyttävinä.

Perusteluissa esitetään hyvin niukasti sellaisia tietoja, jotka mahdollistaisivat esityksen vaikutusten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta. Perustelujen mukaan erilliskorvauksen osuus hyvinvointialueiden rahoituksen kokonaisuudessa olisi kuitenkin melko vaatimaton, joten erottelevat vaikutukset asukkaiden ja palvelujen käyttäjien asemaan eri hyvinvointialueilla eivät ilmeisesti voisi muodostua erityisen suuriksi, kohtuuttomiksi tai mielivaltaisiksi. Kun myös otetaan huomioon, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 17/2021 vp, kappale 112, PeVL 20/2017 vp, s. 7), ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi yhdenvertaisuuden kannalta.

Samalla ehdotetaan luovuttavaksi vuoteen 2032 ulottuvasta määräajasta kahden yhteispalveluyksikön ylläpitämistä ja niiden kohdennettua rahoittamista koskevalle erityisjärjestelylle. Lakisääteinen oikeus erilliskorvaukseen muodostuisi siten pysyväksi. Kun otetaan huomioon erilliskorvausta koskevan pysyväksi ehdotetun sääntelyn poikkeaminen hyvinvointialueiden rahoituksen yleisistä lähtökohdista, ehdotetussa 1 momentissa määriteltyjen kriteerien toteutumista olisi perusteltua seurata asianmukaisesti.

Tiedonantovelvollisuudet

Erilliskorvauksen saamiseksi Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueen olisi lakiehdotuksen 59 §:n 3 momentin mukaan toimitettava valtionvarainministeriölle vuosittain riittävä selvitys päivystyspalvelujen toiminnasta ja taloudesta sekä kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidosta aiheutuvista ylimääräisistä kustannuksista. Hyvinvointialueen selvityselvollisuus perustuisi asiallisesti sen valtiolta saamaan rahoitukseen kohdistuvaan valvonnalliseen suhteeseen valtion ja hyvinvointialueen välillä.

Säännösehdotuksen mukaan näille kahdelle hyvinvointialueelle palveluja tuottavilla palveluntuottajilla olisi julkisten tietojen ja asiakirjojen lisäksi velvollisuus pyynnöstä antaa salassapitosäännösten estämättä hyvinvointialueelle kyseisen selvityksen tekemisen kannalta välttämättömät tiedot ja asiakirjat sekä valtiovarainministeriölle korvauksen määrittämisen kannalta välttämättömät tiedot.

Yksityisen palveluntuottajan tuottaessa hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja, palveluntuottajan asiakirjat ovat viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta saatuja tai laadittuja hyvinvointialueen asiakirjoja (JärjestämisL 19.2 §). Ne ovat siten julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen, tässä tapauksessa hyvinvointialueen, asiakirjoja. Hyvinvointialueella on näin ollen julkisuuslain ja järjestämislain nojalla määräysvalta näihin asiakirjoihin, mikä sisältää oikeuden saada ne ja käsitellä niitä ilman muuta erityistä oikeusperustaa. Se, että asiakirjoihin sisältyy salassapidettäviä tietoja, ei voi rajoittaa hyvinvointialueen oikeutta saada nämä asiakirjat ja niihin sisältyvät tiedot, koska ne ovat hyvinvointialueen asiakirjoja. Koska hyvinvointialue vastaa päivystysyksikön toiminnasta ja kustannuksista, voidaan edellyttää, että riittävä selvitys päivystyspalvelujen toiminnasta ja taloudesta sekä yhteispäivystysyksikön ylläpidosta aiheutuvista ylimääräisistä kustannuksista voidaan laatia näiden hyvinvointialueen määräämisvaltaan kuuluvien asiakirjojen ja tietojen perusteella. Erityinen säännös hyvinvointialueen tiedonsaantioikeudesta 3 momentin 2. virkkeessä voi siten perustaa virheellisen käsityksen siitä, mitkä ovat hyvinvointialueen asiakirjoista.

Yksityisellä palveluntuottajalla voi kuitenkin olla muitakin kuin suoranaisesti toimeksiantoon perustuvia asiakirjoja, joihin voi sisältyä myös salassa pidettäviä tietoja. Sikäli kuin palveluntuottaja on yksityinen toimija, sen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla. Palveluntuottajalle voidaan lailla säätää velvollisuus antaa viranomaiselle asiakirjoja ja tietoja myös salassapitosäännösten estämättä, mikäli velvollisuus on välttämättömän viranomaisen tehtävien toteuttamisen kannalta eikä velvollisuus ole suhteeton. Ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriön tiedonsaantioikeuden kohteena olisivat korvauksen määrittämisen kannalta välttämättömät tiedot. Tällainen velvoite voi kohdistua myös liikesalaisuuksiin, jos se on välttämättömän korvauksen määrittämiseksi. Ehdotetulle sääntelylle ei myöskään nämä seikat huomioon ottaen ole esteitä.