

Hallitusneuvos Merituuli Mähkä

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriön hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa 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 (HE 328/2022 vp)

Lausuntoa on pyydetty vain hallituksen esityksestä HE 328/2022 vp. Sosiaali- ja terveysministeriö käsittelee esityksessä erityisesti tätä esitystä, mutta siltä osin kuin se on tarpeellista riittävän kontekstin esiin tuomiseksi, esittelee myös esitystä HE 319/2022 vp koskevia seikkoja. Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Terveydenhuoltolain päivystystä koskeva, voimassa oleva sääntely

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:ssä säädetään päivystyksen järjestämisestä. Terveydenhuoltolain 50 §:n 3 momentin mukaan tiettyjen hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän velvoitteena on järjestää laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö keskussairaalaansa yhteyteen. Laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköllä tarkoitetaan perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystystä, joka pystyy tarjoamaan laajasti palveluita usealla lääketieteen erikoisalalla ympärivuorokautisesti välittömästi ja jolla on voimavarat terveydenhuollossa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja erityistilanteiden hoitamiseen.

Momentissa tarkoitettuja päivystysyksiköitä on lähtökohtaisesti yksi hyvinvointialuetta kohden. Nyt kyseessä olevilla hyvinvointialueilla tällainen päivystysyksikkö on Lapin hyvinvointialueella Rovaniemellä.

Momentissa on kuitenkin myös säännös, jonka mukaan hyvinvointialueet, joissa on yliopistollinen sairaala, sekä HUS-yhtymä voivat väestön palvelutarpeen niin edellyttäessä perustaa useamman kuin yhden ympärivuorokautisesti päivystävän yhteispäivystysyksikön sairaaloidensa yhteyteen. HUS-yhtymä ylläpitää momentin nojalla yhteispäivystysyksiköitä sairaaloidensa yhteydessä Hyvinkäällä, Lohjalla ja Porvoossa sekä Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue Oulaisissa.

Terveydenhuoltolain 50 §:n 4 momentin mukaan muiden kuin 3 momentissa tarkoitettujen hyvinvointialueiden tulee ylläpitää ympärivuorokautista perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystystä, jossa on valmius väestön tavanomaisten kiireellisten terveysongelmien hoitoon, keskussairaalan yhteydessä. Yhteispäivystyksessä tulee olla tarvittavien erikoisalojen riittävä osaaminen väestön tavanomaisten kiireellisten terveysongelmien hoitamiseksi. Nyt kyseessä olevilla hyvinvointialueilla tällainen päivystysyksikkö on Lapin hyvinvointialueella Kemissä sekä Etelä-Savon hyvinvointialueella Mikkelissä ja Savonlinnassa.

Sote-uudistus ja sen vaikutus päivystyspalveluita koskevaan sääntelyyn Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden alueilla

Hyvinvointialueiden rajat eivät vastaa aiempien sairaanhoitopiirien rajoja Lapissa ja Etelä-Savossa. Lapin hyvinvointialue koostuu sekä Lapin että Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirien alueista, joilla kummallakin on ollut oma keskussairaalansa (Rovaniemessä ja Kemissä). Etelä-Savon hyvinvointialue koostuu sekä Etelä-Savon että Itä-Savon sairaanhoitopiirien alueista, joilla myös kummallakin on ollut oma keskussairaalansa (Mikkelissä ja Savonlinnassa). Käytännön seurauksena sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevista sääntelymuutoksista on, että Lapin hyvinvointialueella ja Etelä-Savon hyvinvointialueella ei voisi olla kahta ympärivuorokautista yhteispäivystysyksikköä.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon jälkeen annetun lain (616/2021, voimaantulolaki) 59 §:ssä on siirtymäsäännös, jonka mukaan sen estämättä, mitä terveydenhuoltolain 50 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään päivystyksestä, *Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueet voivat ylläpitää useampaa kuin yhtä ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystysyksikköä sairaaloidensa yhteydessä vuoden 2032 loppuun saakka.*

Sote-uudistuksen käsittelyssä eduskunta hyväksyi lausuman (EV 111/2021 vp – lausuma 4), jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus turvaa Kemin ja Savonlinnan sairaaloiden riittävän palvelutason ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin sen varmistamiseksi.

Hyvinvointialueiden rahoitus

Hyvinvointialueiden yleiskatteellisesta rahoituksesta säädetään hyvinvointialueen rahoituksesta annetussa laissa (617/2021). Hyvinvointialueiden laskennallinen rahoitus määräytyy pääosin hyvinvointialueen väestön sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarpeen sekä olosuhdetekijöiden perusteella. Lisäksi osa valtion rahoituksesta maksetaan asukaskohtaisena euromääräisenä rahoituksena ja osa perustuu hyvinvointialueiden toimintaan alueellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Pääosa sosiaali- ja terveydenhuoltoon osoitettavasta laskennallisesta rahoituksesta kohdennetaan hyvinvointialueiden väestön palvelutarpeiden ja asukasmäärän perusteella. Lisäksi olosuhdetekijöinä otetaan huomioon asukastiheys, vieraskielisyys ja kaksikielisyys, saaristoisuus ja saamenkielisyys sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Valtion rahoitus on hyvinvointialueelle yleiskatteellista, joten hyvinvointialue päättää saamansa rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa ja toimivaltansa rajoissa. HE 319/2022 vp jaksoissa 2.1.5 ja 2.2.1.3 käydään tarkemmin läpi hyvinvointialueiden rahoitusta.

Ehdotetut muutokset hallituksen esityksissä HE 319/2022 vp ja HE 328/2022 vp

Eduskunnan lausuman toteuttamiseksi hallituksen esityksessä HE 319/2022 vp ehdotetaan, että Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden mahdollisuus ylläpitää enempää kuin yhtä ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystysyksikköä muutetaan toistaiseksi voimassa olevaksi mahdollisuudeksi. Voimaantulolain 59 §:n 1 momentissa säädettäisiin jatkossa

Sen estämättä, mitä terveydenhuoltolain 50 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään, Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueet voivat ylläpitää kahta ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystysyksikköä sairaaloidensa yhteydessä, jos väestön palvelutarve sitä edellyttää ja enemmän kuin yhden yksikön ylläpito ei vaaranna laissa

hyvinvointialueen toiminnalle säädettyjen edellytysten noudattamista ja velvoitteiden täyttämistä.

Täydentävässä hallituksen esityksessä HE 328/2022 vp ehdotetaan, että samassa 59 §:ssä (uudet 2–5 momentti) säädettäisiin valtion erilliskorvauksesta, jolla valtio voisi korvata Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidosta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia. Erilliskorvauksen määrä ei kuitenkaan voisi ylittää 20 prosenttia koko hyvinvointialueen ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen toimintakuluista, joista on vähennetty toiminnasta saadut tulot. Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueen tulisi antaa selvitys korvausta hallinnoivalle valtiovarainministeriölle korvauksen määrittämiseen tarvittavista tiedoista. Niille palveluja tuottavalla palveluntuottajilla olisi velvollisuus antaa pyynnöstä tietoja hyvinvointialueelle selvityksen laatimista varten. Hyvinvointialueella ja niille palveluja tuottavalla palveluntuottajilla olisi lisäksi velvollisuus antaa pyynnöstä valtiovarainministeriölle tietoja korvauksen määrittämiseksi. Pykälässä säädettäisiin myös niistä valtionavustuslain säännöksistä, joita sovellettaisiin erilliskorvaukseen. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin kustannusten korvaamisen perusteista, hyvinvointialueen selvityksestä, toimintaa ja taloutta koskevista luovutettavista tiedoista sekä korvauksen myöntämiseen liittyvistä menettelyistä.

Muille hyvinvointialueille, jotka ylläpitävät enempää kuin yhtä ympärivuorokautista yhteispäivystysyksikköä, ei maksettaisi erilliskorvausta.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallituksen esitys HE 319/2022 vp

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa on turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen tarkoittama huolenpito tarkoittaa sosiaali- ja terveyspalveluja. 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.

Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen.

Hallituksen esitys HE 319/2022 vp ja sitä täydentävä esitys HE 328/2022 vp koskevat hyvinvointialueiden järjestämisvastuuta päivystyksen järjestämisestä (kiireellinen sairaanhoito) ja siihen liittyvää rahoitusta.

Hallituksen esityksen HE 319/2022 vp säätämisjärjestysperusteluissa käsitellään sitä, että esityksessä Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille annettaisiin mahdollisuus ylläpitää kahta ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystysyksikköä, kun muilla (poikkeuksena HUS-yhtymä ja yliopistollista sairaalaa ylläpitävät hyvinvointialueet) ei ole tätä mahdollisuutta.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin esitöiden mukaan oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon on eräs ihmisarvioisen elämän perusedellytyksiä turvaava tukijärjestelmä (HE 309/1993 vp, s. 69/II).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös viittaa etenkin palvelujen saatavuuden turvaamiseen. 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). Oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 71, PeVL 65/2014 vp, s. 4/II).

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 17/2021 vp, kappale 72, PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja 36—41 ja PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 11/1995 vp, s. 2). Säännös merkitsee vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 72, PeVL 26/2017 vp, s. 33, PeVM 25/1994 vp, s. 32/II).

Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat kuitenkin välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PeVL 17/2021 vp, kappale 69, PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 71). Perustuslain 6 §:n 2 momentin luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/II).

Hallituksen esityksessä HE 319/2022 vp katsotaan, että esitys antaa (vain) Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille mahdollisuus kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystyksikön ylläpitoon ei ole ongelmallinen perustuslain kannalta. Perusteluissa viitataan siihen, että päivystystä koskevassa sääntelyssä ympärivuorokautinen yhteispäivystysverkosto on muodostettu siten, että osassa hyvinvointialueita (laki säädettäessä sairaanhoitopiirejä) on laajempi useamman erikoisalan päivystys kuin toisissa. Lisäksi terveydenhuoltolain 50 §:n 5 momentin perusteella STM voi myöntää luvan ympärivuorokautisen perusterveydenhuollon tai akuuttilääketieteen päivystyksen järjestämiseen. Päivystyssääntelyn tavoitteena on varmistaa palvelujen yhdenvertainen saatavuus, riittävä osaaminen palveluja tarjoavassa yksikössä ja asiakas- ja potilasturvallisuus, sekä hillitä kustannusten kasvua. Maan eri osissa on etäisyydet ja muut alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen saatavilla ympärivuorokautisen päivystyksen palveluita ja muita erikoistason palveluita. (HE 224/2016 vp, s. 18).

Keskeistä on, turvaako säännösehdotus riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa edellytetyllä tavalla ja yhdenvertaisuusperiaatetta rikkomatta. Säännösehdotusta arvioidessa tulee ottaa huomioon, että perustuslaissa säädetty yhdenvertaisuus koskee yksilöitä, ei esimerkiksi kuntia (ks. PeVL 9/2015 vp, s. 2). Näin ollen se, että hyvinvointialueilla on erilaiset oikeudet päivystysyksiköiden ylläpitoon, ei sellaisenaan ole yhdenvertaisuuskysymys. Yhdenvertaisuustarkastelun kohteena sen sijaan on, kohdellaanko eri hyvinvointialueiden asukkaita, tai yleisemmin maan eri osissa asuvia, yhdenvertaisesti perustuslain edellyttämällä tavalla palveluita järjestettäessä. Esityksessä viitataan siihen, että kiireellisen hoidon ja päivystystä koskevan sääntelyn osalta on syytä myös huomata, että terveydenhuoltolain 50 §:n mukaan kiireellinen hoito järjestetään sitä tarvitsevalle potilaalle hänen asuinpaikastaan riippumatta. Potilas ohjataan saamaan hoitoa sellaiseen päivystysyksikköön, missä hänen tarvitsemaansa hoitoa on tarjolla, riippumatta siitä minkä hyvinvointialueen asukas hän on tai missä hän on päivystyksellisen hoidon tarpeensa tullessa ilmi.

Toistaiseksi voimassa olevaksi ehdotettu päivystyspalveluverkkosääntely vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan sääntelyn muuttumisesta huolimatta päivystysoikeuden

osalta keskeisiltä osin sitä, jonka perustuslaillisuutta perustuslakivaliokunta arvioi hallituksen esityksen HE 224/2016 vp käsittelyssä. Perustuslakivaliokunta totesi päivystyssääntelyä ja erikoissairaanhoidon eräiden tehtävien keskittämistä lausunnossaan PeVL 63/2016 vp arvioidessaan, että hallituksen esityksessä on käsitelty varsin seikkaperäisesti niitä hyötyjä, joita erityisesti vaativimpien hoitojen keskittämisellä voidaan saavuttaa. Selvityksen perusteella on pääteltävissä, että suuremmilla terveydenhuollon yksiköillä on nykyisiä rakenteita paremmat edellytykset turvata riittävä osaamistaso, parantaa potilasturvallisuutta ja taata harvinaisempien sairauksien hoidon tosiasiallinen saatavuus. Se, että muutos merkitsee palvelujen keskittämistä entistä harvalukuisempiin ja suurempiin yksiköihin, ei perustuslakivaliokunnan mielestä muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. (PeVL 63/2016 vp, s. 5).

Hallituksen käsityksen mukaan päivystystä koskeva sääntely edelleen turvaa palvelut asukkaille maan eri osissa. Esitys ei muodostu hallituksen käsityksen mukaan ongelmalliseksi perustuslain 6 ja 19 §:n kannalta. Päivystysjärjestelmää on kuvattu tarkemmin erityisesti HE 319/2022 vp jaksossa 2.2.1. Esityksestä HE 319/2022 vp ei pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Hallituksen esitys HE 328/2022 vp

Täydentävässä esityksessä HE 328/2022 vp ehdotetaan, että valtio voi korvata Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidosta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia myöntämällä erillinen valtion korvaus.

Esitettävään erilliskorvaukseen liittyy yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta hieman erilainen asetelma kuin alkuperäisessä esityksessä. Terveydenhuoltolain 50 §:n 3 momentin nojalla hyvinvointialueet, joissa on yliopistollinen sairaala, sekä HUS-yhtymä voivat myös väestön palvelutarpeen niin edellyttäessä perustaa useamman kuin yhden ympärivuorokautisesti päivystävän yhteispäivystysyksikön sairaaloidensa yhteyteen. Tällaisia yksiköjä ylläpitää HUS-yhtymä ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue. Esityksessä ei esitetä korvausta tällaisten yhteispäivystysyksiköiden ylläpidosta aiheutuvien lisäkustannusten korvaamiseen. Erilliskorvausta ei esitetä myöskään millekään hyvinvointialueelle, joka ylläpitää 50 §:n 5 momentin mukaista ympärivuorokautista perusterveydenhuollon tai akuuttilääketieteen päivystystä. Yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta arvioidaan tarpeelliseksi arvioida erityisesti sitä, muodostuuko se, ettei 50 §:n 3 momentin nojalla useampaa kuin yhtä ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystysyksikköä ylläpitävälle HUS-yhtymälle tai yliopistolliselle hyvinvointialueelle korvattaisi myös lisäkustannuksia, yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmalliseksi.

Hallituksen käsityksen mukaan tässäkin yhteydessä se, että hyvinvointialueita kohdellaan eri lailla lainsäädännössä, ei sellaisenaan ole perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuuskysymys, mutta on arvioitava, asettaako erilainen kohtelu hyvinvointialueiden ihmiset erilaiseen asemaan perustuslain kannalta ongelmallisella tavalla.

Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on erityisesti kokeilulainsäädännön arvioinnin yhteydessä katsonut, että

pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena eri asemaan asettamiselle perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus (PeVL 24/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 17/2021 vp, kappale 112, PeVL 20/2017 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, etteivät erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 17/2021 vp, kappale 113, PeVL 20/2017 vp, s. 9 ja PeVL 57/2016 vp, s. 3), eli perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota oikeasuhtaisuuteen.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin kunta- ja palvelurakenneuudistusta sekä sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuudistusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä myös sitä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2—3).

Esityksessä saattaa olla yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia seikkoja. Kahdelle hyvinvointialueelle voitaisiin osoittaa rahoitusta, jotta näiden alueiden olisi niin päättäessään mahdollista ylläpitää kahta ympärivuorokautista yhteispäivystyksikköä. Erilliskorvauksen takia näiden kahden alueen ei tarvitsisi kohdentaa rahoituslain perusteella saamaansa yleiskatteellista rahoitusta kahden yhteispäivystyksikön ylläpidon aiheuttamiin ylimääräisiin kustannuksiin. Sen sijaan HUS-yhtymälle ja hyvinvointialueille, joiden alueella on yliopistollinen sairaala, ei osoitettaisi rahoitusta ylimääräisten kustannusten korvaamiseksi, vaikka ne ylläpitäisivät enempiä kuin yhtä ympärivuorokautista yhteispäivystyksikköä. Nämä alueet ylläpitävät kaiken yhteispäivystyksensä rahoituslain nojalla saamansa yleiskatteellisella rahoituksella. Useamman kuin yhden yhteispäivystyksikön ylläpidosta aiheutuvat ylimääräiset kustannukset aiheuttavat sen, että resursseja jää vähemmän muihin sosiaali- ja terveystalouteen, millä puolestaan saattaa olla merkitystä asukkaiden sosiaali- ja terveystalouden toteutumiseen. Esillä on eräänlainen Lapin ja Etelä-Savon asukkaisiin kohdistuva positiivisen erityiskohtelun asetelma.

Hallituksen käsityksen esityksen hyväksyttävyyttä puoltaa se, että kyseisten hyvinvointialueiden alueilla on ollut alueen asukkaita palveleva ympärivuorokautinen yhteispäivystys myös Kemissä ja Savonlinnassa. Keskeinen syy sille, että Kemin ja Savonlinnan sairaaloiden yhteydessä ei voida enää ylläpitää ympärivuorokautista yhteispäivystyksikköä (10 vuoden siirtymäajalla) on sote-uudistukseen liittyvät aluemuutokset. Myös eduskunta on lausumassaan (EV 111/2021 vp – lausuma 4) erikseen edellyttänyt näiden sairaaloiden riittävän palvelutason turvaamista. Hallituksen käsityksen mukaan kahden yhteispäivystyksikön ylläpitoon ei kuitenkaan olisi välttämätöntä osoittaa lisää rahoitusta, vaan päivystyspalveluidenkin kustannukset sinänsä voitaisiin kattaa hyvinvointialueen rahoituslain mukaisella yleiskatteellisella rahoituksella. Kaikille hyvinvointialueille osoitetaan rahoituslain nojalla rahoitus myös päivystyspalveluiden järjestämiseen, ja hyvinvointialueiden mahdollisuutta suoriutua tehtävistään turvaavat myös siirtymätaasääntely ja viime kädessä lisärahoitusta koskeva rahoituslain 11 §. Rahoituslaki on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty. Toisin sanoen HUS-yhtymä ja yliopistolliset hyvinvointialueetkin saavat rahoituksen sosiaali- ja terveystalouden, mukaan lukien päivystyspalveluiden järjestämiseen, vaikkei niille osoiteta erillistä korvausta enemmän kuin yhden ympärivuorokautisen yhteispäivystyksikön ylläpitoa varten. Enemmän kuin yhden ympärivuorokautisen yhteispäivystyksikön ylläpito ei ole näillekään alueille lakisääteinen velvoite, vaan mahdollisuus.

Hallituksen käsityksen mukaan esityksen hyväksyttävyyttä tukevat myös kohtuullisuuteen liittyvät seikat. Kun eri asemaan asettaminen kohdentuu ensi sijassa eri hyvinvointialueisiin, on yhteys ihmisten eri asemaan asettamiseen jossain määrin löyhempi kuin perustuslakivaliokunnan eri lausunnoissaan käsittelemissä asioissa, kuten eläkkeiden (PeVL 57/2016, PeVL 60/2002 vp), työttömyyden aikaisessa toimeentulon (PeVL 46/2002 vp) tai oleskelulupien (PeVL 20/2017 vp) kohdalla. Kohtuullisuuden ja oikeasuhteisuuden osalta voidaan nostaa esiin, että Taloudelliset vaikutukset -jaksossa arvioidun suuntaa-antavan arvion mukaan erilliskorvaus rajattaisiin lailla yhteensä noin yhdeksän miljoonaan euroon, kun hyvinvointialueiden vuosittainen yleiskatteinen valtionrahoitus on noin 22,5 miljardia euroa vuonna 2023. Käytännössä erilliskorvauksen osuus hyvinvointialueiden rahoituksen kokonaisuudessa tulisi olemaan suhteessa hyvin kohtuullinen.

Kokonaisarviona esityksessä arvioidaan, että esitys mahtuu lainsäätäjällä olevan harkintavallan piiriin.

Esityksessä HE 328/2022 vp ehdotetaan, että palveluntuottajalla, joka tuottaa päivystyspalvelua hyvinvointialueelle, on velvollisuus antaa tietoja hyvinvointialueelle, jotta se hyvinvointialue voi antaa valtiovarainministeriölle vuosittaisen selvityksen erilliskorvauksen saamiseksi. Lisäksi palveluntuottajalla olisi velvollisuus pyynnöstä antaa tietoja valtiovarainministeriölle.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Tämän yleislausekkeen perusteella arvioidaan omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoituksia.

Palveluntuottaja saattaa mieltää tietojenantovelvoitteen piiriin kuuluvien tietojen olevan ainakin joltain osin liikesalaisuuden piiriin kuuluvia. Liikesalaisuuden kuulumisesta perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisen suojan piiriin ei ole mainintaa perustuslain esitöissä, eikä ilmeisesti myöskään perustuslakivaliokunta ole nimenomaisesti lausunut asiasta. Liikesalaisuuslain hallituksen esityksessä katsotaan, että liikesalaisuuksien voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan piiriin (HE 49/2018 vp, s. 131–132). Perustuslakivaliokunta ei käsitellyt esitystä sen eduskuntakäsittelyn aikana. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemyksiä, että liikesalaisuuksien kuuluvat tai voivat kuulua perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisen suojan piiriin.

Perustuslain esitöiden mukaan perusoikeussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin (HE 309/1993 vp, s. 23).

Tämän esityksen keskiössä ei ole sen asian periaatteellinen tarkastelu, miten perustuslain 15 §:n 1 momentin mukainen omaisuuden suoja suojaa liikesalaisuuksia, mutta liikesalaisuuslain hallituksen esityksessä esitetyn mukaisesti lähtökohtaisesti liikesalaisuuden voidaan olettaa tulevan omaisuudensuojan piiriin. Liikesalaisuutta koskevan perustuslakivaliokunnan nimenomaisen lausuntokäytännön puuttuessa on hankala arvioida, tarkoittaako pelkästään liikesalaisuuden piiriin kuuluvan tiedon luovuttamisvelvollisuus viranomaiselle viranomaistoimintaa varten puuttumista omaisuudensuojaan. Oikeusjärjestystä tarkastellessa voidaan todeta, että esimerkiksi valvovilla viranomaisilla tyypillisesti on laajat tiedonsaantioikeudet valvottaviin nähden, ja tiedonsaantioikeuden piiriin kuulunee eri sektoreilla myös liikesalaisuuden piiriin kuuluvia asioita.

Nyt kyseessä olevassa tilanteessa palveluntuottajan tiedonluovutusvelvoitteen tarkoituksena on, että korvauksen maksavalla viranomaisella on riittävät tiedot, jotta korvaus voidaan maksaa hyvinvointialueelle. Jos tällaisen tiedonsaantioikeuden katsotaan olevan lähtökohtaisesti omaisuudensuojan rajoitus, hallituksen käsityksen mukaan liikesalaisuuden puuttuvalla tietojenantovelvoitteella on hyväksyttävät ja suhteelliset ja muuten perusoikeuksien yleiset

rajoitusedellytykset täyttävät perusteet. Sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa korvauksen maksaminen, ja tällä korvauksella rahoitetaan hyvinvointialueen järjestämisvastuun piiriin kuuluvan päivystyksen järjestämistä, joka puolestaan toteuttaa perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin mukaisia velvoitteita. Merkityksellistä on, että ei-julkisten tietojen luovutus on lakitasolla rajattu erilliskorvauksen maksamisen kannalta välttämättömiin tietoihin. Analogiaa voidaan hakea perustuslakivaliokunnan henkilötietojen luovuttamista koskevasta käytännöstä, jossa viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (mm. PeVL 15/2018 vp).

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva yleislaki on julkisuuslaki. Kun palveluntuottaja on luovuttanut tiedot hyvinvointialueelle tai valtiovarainministeriölle, tietojen luovutusta eteenpäin sääntelee julkisuuslaki. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohdassa säädetään liikesalaisuuden sisältävien asiakirjojen salassapidosta. Julkisuuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (HE 30/1998 vp –PeVL 43/1998 vp).

Esityksessä on lisäksi perustuslain 10 §:n 1 momentin (yksityiselämän ja henkilötietojen suoja) sekä perustuslain 80 §:n 1 momentin (lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan) kannalta merkityksellisiä sääntelyitä, joiden katsotaan olevan perustuslaillisesti ongelmattomia.