

Janne Salminen

14.2.2023

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa 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)

Esitys

1. Esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 59 §:n muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että valtio voisi korvata Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidosta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia myöntämällä erillinen valtion korvaus.

2. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuonna 2023.

3. Hallituksen arvion mukaan ehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arviointia

4. Esitys on Suomen perustuslain 71 §:ssä tarkoitettu täydentävä esitys. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi alkuperäisen esityksen 1. lakiehdotusta.

5. Esityksen tavoitteena on luoda Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille edellytyksiä kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpitoon sairaaloittensa yhteydessä.

6. Esityksessä on arvioitu ehdotusta yhtäältä perustuslain 6 §:n tarkoittaman yhdenvertaisuuden ja 19 §:n sisältämän julkisen vallan terveystalvelujen turvaamisvelvoitteen valossa ja toisaalta omaisuudensuojan, julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan kannalta.

7. Perustuslain 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös tur-

vaa myös oikeutta kiireelliseen sairaanhoitoon. Kiireellistä hoitoa annetaan päivystysyksikössä, jos potilasturvallisuus ja palvelujen laadun turvaaminen sitä edellyttää. Oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon on perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 69) ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (esim. PeVL 31/1997 vp ja PeVL 18/2001 vp) mukaan jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus ja suoraan sovellettavissa oleva perustuslain säännös, johon yksilö voi välittömästi vedota.

8. Perustuslaillinen ongelma sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa lainsäädännössä suhteessa jokaiselle riittävät terveyspalvelut turvaavaan perustuslain 19.3 §:n saattoa syntyä, jos lainsäädäntöön sisältyy sellaisia rakenteellisia ongelmia, jotka hyvin todennäköisesti johtavat siihen, että oikeuksien toteutuminen tosiasiallisesti vaarantuu (PeVL 17/2021 vp ja PeVL 26/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 6 §:stä ja 19.3 §:stä johtuvista syistä on välttämätöntä huolehtia palveluiden riittävästä ja yhdenvertaisesta saatavuudesta niin valtakunnallisesti kuin eri hyvinvointialueiden sisälläkin. (PeVL 17/2021 vp).

9. Perustuslain 6.1 §:n yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Säännös edellyttää samanlaista kohtelua asuinpaikasta riippumatta. Sitä täydentää perustuslain 6.2 §:n syrjinnän kielto. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yhdenvertaisuus edellyttää samanlaista kohtelua asuinpaikkaan katsomatta. Pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei ole voitu pitää perustuslaissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena jonkun asettamiselle erilaiseen asemaan perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluu muun ohella asuinpaikan valitsemisen vapaus (PeVL 59/2001 vp).

10. Esityksessä tarkoitettulla päivystystoiminnan järjestämisellä ja rahoituksella toteutetaan perustuslain 19.1 ja 19.3 §:n tarkoittamia julkisen vallan velvoitteita.

11. Esitys merkitsee sitä, että valtion talousarvion rajoissa valtion varoista voidaan korvata Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueelle niitä lisäkustannuksia, joita aiheutuu hyvinvointialueen toisen ympärivuorokautisen päivystyksen ylläpidosta, mutta kyseiset hyvinvointialueet eivät ole ainoita hyvinvointialueita, jotka voivat ylläpitää useampia ympärivuorokautista yhteispäivystysyksikköä. Terveydenhuoltolain 50.3 §:n nojalla hyvinvointialueet, joissa on yliopistollinen sairaala, ja HUS-yhtymä voivat väestön palvelutarpeen niin edellyttäessä perustaa useamman kuin yhden ympärivuorokautisesti päivystävän yhteispäivystysyksikön sairaaloidensa yhteyteen (HUS-yhtymä ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue). Näiden yhteispäivystysyksiköiden ylläpidosta aiheutuvien lisäkustannusten korvaamisesta esityksessä ei kuitenkaan ole kysymys eikä korvausta esitetä myöskään hyvinvointialueelle, joka ylläpitää terveydenhuoltolain 50.5 §:n mukaista ympärivuorokautista perusterveydenhuollon tai akuuttilääketieteen päivystystä. Tällöin kysymyksen tulee valtiosääntöoikeudellinen pohdinta siitä, onko yhdenvertaisuuden kannalta ongelma, ettei myös näitä lisäkustannuksia korvata.

12. Järjestelmä on rakennettu sen varaan, että hyvinvointialueen rahoitus on kunakin vuonna kiinteä. Tällöin valtio voi valvoa julkiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon kuluva kokonaiskustannusta ja hyvinvointialueet pyrkivät käyttämään rahoituksen tehokkaasti (HE 241/2020 vp). Periaatteessa yksittäisten tuotantoyksiköiden erillisrahoittaminen ei kuulu tällaiseen järjestelmään. Voimassa olevan hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 16 §:ssä on niin sanottu asukastiheyskerroin, jolla pyritään edesauttamaan sitä, että niin sanotun matalamman väestötiheyden alueet pystyvät kantamaan pitkistä etäisyyksistä aiheutuvat korkeammat kustannukset. Näin periaatteessa voimassa olevassa järjestelmässä rahoituksessa otetaan huomi-

oon alueen ominaispiirteitä. Tällainen tarveperusteinen rahoitus ei luonnollisesti ota huomioon ihmisille esimerkiksi pitkistä välimatkoista johtuvia kustannuksia. Tällainen yhtäläisten palvelujen järjestelmä pystyy erittäin hankalasti toteuttamaan ihmisille palvelut samalla nopeudella kaikkialla, vaikka tarve olisi sama.

13. Hyvinvointialueiden erilainen kohtelevminen ei itsessään ole yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaus, vaan tilannetta on arvioitava siltä kannalta, asettaako tämä hyvinvointialueiden ihmiset erilaiseen asemaan.

14. Erilliskorvaus tosiasiassa pyrkii varmistamaan Kemin ja Savonlinnan sairaalan aikaisemman päivystystoiminnan jatkumisen. Niissä on ollut keskussairaalat. Kaikille hyvinvointialueille kuitenkin sinänsä osoitetaan hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain mukaisesti rahoitus myös päivystyspalveluiden järjestämiseen, ja hyvinvointialueiden mahdollisuus suoriutua tehtävistään pyritään varmistamaan lainsäädännön tasolla. Pohjajärjestely, johon muutosehdotus kohdistuu, sinänsä on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty (PeVL 17/2021 vp).

15. Vakiintuneesti on katsottu, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle ja edellytetty, että erot eivät saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 17/2021 vp). Kun järjestely osaltaan pyrkii varmistamaan eräiden sairaaloiden/toimintayksiköiden riittävän palvelutason myös valtiosääntöisesti hyväksyttävällä tasolla ja siinä on kysymys aikaisemman päivystystoiminnan jatkumisen varmistamisesta, ehdotuksella ei mielestäni ole yksityisiin ihmisiin toisilla alueilla ulottuvaa ole mielivaltaista elementtiä, joka olisi yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn kannalta ongelmallinen. Samaan aikaan hallituksen esitykseen sisältyvän selvityksen perusteella on kuitenkin vaikeasti perusteltavissa, että kyseinen esitys olisi perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämätön. Samoin mielestäni yhtä hankalasti olisi todettavissa, että se ei olisi perusoikeusjärjestelmän sallima. Tämän vuoksi päädyn siihen, että ehdotettu järjestely on mahdollista lainsäädännöllä toteuttaa.

16. Siltä osin kuin ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa lisäksi käsitellään julkisuusperiaatetta ja liikesalaisuuksien suojaa sekä henkilötietojen suojaa minulla ei ole lisättävää hallituksen esityksessä todettuun. Hallituksen esityksestä ilmenevin perustein en pidä ehdotettua 59.3 §:n säännöstä perustuslain 15.1 §:n kannalta problemaattisena. Ehdotettu säännösmuotoilu ei myöskään vaikuttaisi olevan ongelmallinen perustuslain 10.1 §:n ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön kannalta.

17. Asetuksenantovaltuuden osalta sen sijaan kiinnitän huomiota siihen, että lain ja delegoidun lainsäädäntövallan keskinäisen suhteen kannalta asetuksessa ei ole mielestäni valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista valtuuttaa säädettäväksi tarkemmin kustannusten korvaamisen ”perusteista”, kuten tässä ehdotetaan, vaan näistä perusteista tulisi säätää laissa. Samoin itse lakiehdotuksen 3 mom. säännökseen (”vuosittain riittävä selvitys päivystyspalvelujen toiminnasta ja taloudesta”) nähden voi jäädä avoimeksi, mitä tarkoittaa 5 mom. asetuksenantovaltuus, joka mahdollistaa tarkemman säätämisen ”hyvinvointialueen selvityksestä”. Mielestäni tällä on merkitystä myös siltä kannalta, että hyvinvointialueella on perustuslain 121.4 §:n tarkoittama itsehallinto, josta säädetään lailla.