

luonnos 9.1.2023

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta annetun lain 59 §:n muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että valtio voi korvata Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidosta aiheutuvia lisäkustannuksia erillinen valtion korvaus myöntämällä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan alkuvuonna 2023. Korvauksia koskevia säännöksiä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2024 syntyneisiin kustannuksiin.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Mahdollisuus kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpitoon	3
2.2 Kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidon rahoitus Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueella	4
3 Tavoitteet	13
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	13
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	13
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	13
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	13
4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset	14
5 Lausuntopalaute.....	14
6 Säännöskohtaiset perustelut	14
7 Lakia alemman asteinen sääntely	17
8 Voimaantulo	17
9 Toimeenpano ja seuranta	17
10 Suhde muihin esityksiin.....	17
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	17
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	17
11 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys	18
LAKIEHDOTUS	25
sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon muuttamisesta.....	25
LIITE	27
RINNAKKAISTEKSTI.....	27
sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon muuttamisesta.....	27

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain 59 §:n muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi (HE 319/2022 vp, jäljempänä alkuperäinen esitys) ehdotetaan säädettäväksi toistaiseksi voimassa olevana mahdollisuutena, että Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueet voisivat ylläpitää kahta ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystyksikköä sairaaloidensa yhteydessä. Voimassa olevassa laissa näillä hyvinvointialueilla on tämä mahdollisuus vuoden 2032 loppuun saakka. Alkuperäisessä esityksessä ei esitetä asianomaisille hyvinvointialueille rahoitusta asiaan, mutta tuodaan esiin, että neuvotellun hallituskauden lopun lainsäädäntöohjelmasta pääministeri Marinin hallitus linjasi (17.11.2022) seuraavaa: ”Epävirallinen ministerityöryhmä on [...] linjannut, että Länsi-Pohjan ja Savonlinnan keskussairaaloiden ympärivuorokautisen päivystyksen ylläpidosta aiheutuvat kustannukset valmistaudutaan korvamaan vuodesta 2024 alkaen. Valtioneuvosto varaa vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelmaan tarvittavat määrärahat. Rahoituksen osoittamisen toteuttamistapa sekä tarvittavista säädöksistä vastaava ministeriö ratkaistaan erikseen jatkovalmistelussa.” Alkuperäisessä esityksessä (s. 25) todetaan, että hallituksen tarkoitus on antaa mainittua hallituksen esitystä täydentävä hallituksen esitys erillisen rahoituksen toteuttamisesta. Esitykset erotetaan toisistaan aikataulusyistä, jotta eduskunnalla on enemmän aikaa käsitellä kokonaisuutta ennen eduskunnan istuntokauden päättymistä 3.3.2023.

Tässä hallituksen esityksessä täydennettäisiin alkuperäistä esitystä ehdottamalla säädettäväksi erillisestä valtion korvauksesta, jolla korvattaisiin kyseessä olevien hyvinvointialueiden kahden yhteispäivystyksikön ylläpidosta aiheutuvia lisäkustannuksia.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä valtiovarainministeriön avustuksella.

Esityksestä pidettiin lausuntokierros ajalla 9-20.1.2023. Lisäksi hyvinvointialueille, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomaiselle Valviralle ja aluehallintovirastoille järjestettiin kuulemistilaisuus 16.1.2023. Saatua lausuntopalautetta käsitellään jaksossa 5. Hankkeen asiakirjat ovat saatavilla hankesivulla <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM002:00/2023> . Hankkeen tunnukset ovat STM002:00/2023 ja VN/234/2023.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Mahdollisuus kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystyksikön ylläpitoon

Alkuperäisessä esityksessä käsitellään päivystyksen järjestämistä koskevaa sääntelyä. Päivystyksen järjestämisestä säädetään keskeisesti terveydenhuoltolaissa (1326/2010), ja täydentävää sääntelyä on erityisesti kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen järjestämisen erikoisala-kohtaisista edellytyksistä annetulla valtioneuvoston asetuksessa (583/2017), *päivystysasetus*.

Alkuperäisessä esityksessä kuvataan (s. 4), että hyvinvointialueiden rajat eivät vastaa aiempien sairaanhoitopiirien rajoja Lapissa ja Etelä-Savossa. Lapin hyvinvointialue koostuu sekä Lapin että Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirien alueista, joilla kummallakin on oma keskussairaalsensa (Rovaniemessä ja Kemissä). Etelä-Savon hyvinvointialue koostuu sekä Etelä-Savon että Itä-

Savon sairaanhoitopiirien alueista. 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.

Alkuperäisessä hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tämä toistaiseksi voimassa olevaksi mahdollisuudeksi. Jatkossa voimaantulolain 59 §:ssä säädettäisiin, että 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.

2.2 Kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidon rahoitus Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueella

Alkuperäisen esityksen jaksossa 2.1.5 (sivuilla 13–14) on kuvattu hyvinvointialueiden yleiskatteellista rahoitusta. Yleiskatteellisesta hyvinvointialueen rahoituksesta säädetään hyvinvointialueen rahoituksesta annetussa laissa (617/2021, *rahoituslaki*).

Hyvinvointialueiden rahoitusmalli lähtee siitä, että väestön palvelutarpeen kustannukset, mukaan lukien eritasoisten päivystyksellisten palveluiden tarve, tulevat hyvinvointialueiden kesken yhdenvertaisesti katettua rahoituslain mukaisella yleiskatteellisella rahoituksella. Hyvinvointialueet voivat itsehallintonsa ja voimassa olevan lainsäädännön puitteissa järjestää ja organisoida päivystystoimintansa päättämällään tavalla.

Voimassa olevan voimaantulolain 59 §:n perustelujen mukaan kahdesta päivystyksestä aiheutuviin kustannuksiin ei maksettaisi erilliskorvausta Lapin tai Etelä-Savon hyvinvointialueille, vaan kustannukset tulisi kattaa hyvinvointialueen rahoituslain mukaisella yleiskatteellisella rahoituksella (HE 241/2020 vp, s. 924).

Hallitus neuvotellessaan hallituskauden lopun lainsäädäntöohjelmasta linjasi (17.11.2022), että Länsi-Pohjan ja Savonlinnan keskussairaaloiden ympärivuorokautisen päivystyksen ylläpidosta aiheutuvat kustannukset valmistaudutaan korvamaan vuodesta 2024 alkaen. Valtioneuvosto varaa vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelmaan tarvittavat määrärahat. Alkuperäisessä esityksessä (s. 24) on todettu, että pidemmällä tähtäimellä kahden yhteispäivystysyksikön ylläpito voi osoittautua Etelä-Savon ja Lapin hyvinvointialueille taloudellisesti raskaaksi ja kyseisten hyvinvointialueiden on sopeutettava päivystystoiminta järjestämisvastuullaan olevien palveluiden ja käytettävissä olevien resurssien kokonaisuuteen. Alkuperäisessä esityksessä (s. 25) todetaan, että hallituksen tarkoitus on antaa hallituksen esitystä HE 319/2022 vp täydentävä hallituksen esitys erillisen rahoituksen toteuttamisesta.

Rahoittamiseen liittyviä seikkoja on taustoitettu alkuperäisen esityksen jaksossa 2.2.1.3.

Hallituksen linjaukseen perustuvalla erilliskorvauksella rahoitettaisiin niitä ylimääräisiä lisäkustannuksia, joita aiheutuu siitä, että Etelä-Savon ja Lapin hyvinvointialueilla ylläpidetään yh-

den sijaan kahta erillistä ympärivuorokautista yhteispäivystysyksikköä. Lähtökohtana erillishoitusratkaisussa on, ettei näille alueille kuitenkaan myönnetä kaksinkertaisesti rahoitusta päivystyksen järjestämiseen, vaan korvattavaksi tulisi vain nimenomaan kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidosta syntyviä lisäkustannuksia. Tarkoitus ei siis ole erillishahoittaa väestön tarvitsemia päivystyksellisiä palveluita, joihin rahoitus saadaan jo rahoituslain kautta, eikä kaikkea koko toisen sairaalan toimintaa. On todettava kuitenkin, että yhteispäivystyksen toiminnan ja kustannusten erottaminen sairaalan muusta ympärivuorokautisesta toiminnasta – esimerkiksi vuodeosastotoiminnasta, diagnostiikkavalmiudesta ja muusta valmiudesta – ei ole yksinkertaista. Niin ikään erilliskorvauksella ei ole tarkoitus rahoittaa päällekkäisyyden välttämiseksi kustannuksia, jotka hyvinvointialue kattaa joko asiakasmaksutuotoilla tai esimerkiksi muilta hyvinvointialueilta päivystyspalveluiden tuottamisesta niiden asukkaille las-kutettavilla tuloillaan.

Terveydenhuoltolain 50 §:n 3 momentin mukaan hyvinvointialueet, joissa on yliopistollinen sairaala, sekä HUS-yhtymä voivat väestön palvelutarpeen niin edellyttäessä perustaa useamman kuin yhden ympärivuorokautisesti päivystävän yhteispäivystysyksikön sairaaloidensa yhteyteen. Säännöksen nojalla HUS-yhtymä ylläpitää Helsingin yliopistollisen keskussairaalan lisäksi ympärivuorokautista yhteispäivystystä Hyvinkäällä, Lohjassa ja Porvoossa sekä Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue Oulun yliopistollisen sairaalan lisäksi Oulaisissa. Näitä yhteispäivystysyksiköjä ylläpidetään ilman erillistä korvausta yleiskatteellisena rahoituslain pohjalta Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue itse ja Uudellamaalla HUS-yhtymän sitä ylläpitävien hyvinvointialueiden kautta saadun rahoituksen turvin. Valtio ei myöskään korvaa erikseen terveydenhuoltolain 50 §:n 5 momentin mukaiseen ympärivuorokautisen perusterveydenhuollon tai akuuttilääketieteen päivystyksen järjestämistä, vaan hyvinvointialue voi halutessaan ylläpitää tällaista päivystystä saatuaan luvan sosiaali- ja terveysministeriöltä. Hyvinvointialue rahoittaa myös tällaiset päivystysyksiköt rahoituslain pohjalta saamallaan yleiskatteellisella rahoituksella.

Hallituksen linjaus siitä, että Etelä-Savon ja Lapin hyvinvointialueille osoitetaan korvaus enemmän kuin yhden yhteispäivystysyksikön ylläpitoon perustuu erityisesti siihen, että erilliskorvauksella halutaan turvata Kemin ja Savonlinnan sairaalan päivystystoiminnan jatkumista aiemman laajuusena, sillä niissä on historiallisesti ollut ympärivuorokautinen yhteispäivystys aieman oman sairaanhoitopiirin keskussairaalastatuksen perusteella. Hallitus ei ole linjannut, että myös yliopistollista sairaalaa ylläpitäville hyvinvointialueille ja HUS-yhtymälle osoitetaan erillinen korvaus, vaikka myös ne ylläpitäisivät enempää kuin yhtä ympärivuorokautista yhteispäivystysyksikköä. Kyseessä on viime kädessä hallituksen poliittinen päätös. Asiaa käsitellään yhdenvertaisuuden näkökulmasta esityksen säätämisyjärjestämisperusteluissa.

Hyvinvointialueet ovat juuri aloittaneet järjestämisvastuisina organisaatioina vuoden 2023 alussa ja tulevat voimassa olevan lainsäädännön ja rahoituksensa puitteissa muokkaamaan oman alueensa palvelujärjestelmää ja sen yhteydessä sairaaloidensa ja päivystystensä palveluvalikoimaa ja palveluverkkoa väestönsä palvelutarpeiden mukaiseksi. Koko maan tasoinen sairaaloiden palveluvalikoiman kokonaisarvio, jossa otetaan huomioon väestön yhdenvertainen palveluiden saatavuus ja saavutettavuus sekä osaamisen riittävyys ja kustannustehokkuus koko Suomessa, on vaikuttavasti ja hallitusti tehtävissä lähivuosina, mutta ei ennen kuin alueet ovat omat strategiset suunnitelmansa ja päätöksensä saaneet pidemmälle. Tässä yhteydessä myös Kemin ja Savonlinnan päivystysten palvelemaan väestön tarpeet, saatavuus ja saavutettavuus ja päivystysten toteuttaminen osana kansallista palveluverkkoa tulee arvioitavaksi. Kansalliset linjaukset ja mahdolliset säädösmuutokset päivystyksiä koskien voivat tulevina vuosina linjata uudelleen päivystysten järjestämistä.

Seuraavassa käydään läpi mahdollisia nykylainsäädännössä olevia rahoitustapoja, ja arvioidaan niiden soveltuvuutta hallituksen linjauksen mukaisen korvauksen myöntämisessä.

Hyvinvointialueiden rahoituslain mukainen rahoitus

Alkuperäisen esityksen jaksossa 2.1.5 kuvataan rahoituslain mukaista hyvinvointialueiden yleiskatteellista rahoitusta. Tässä esityksessä ei siten toisteta tätä kuvausta. Lyhyesti voidaan kuitenkin todeta, että 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 ikäryhmäkohtaisen asukasmäärän ja väestön palvelutarpeiden perusteella. Lisäksi olosuhdetekijöinä otetaan huomioon asukastiheys, vieraskielisyys ja kaksikielisyys sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, saaristoisuus ja saamenkielisyys. Valtion rahoitus on hyvinvointialueelle yleiskatteellista, joten hyvinvointialue päättää saamansa rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa ja toimivaltansa rajoissa.

Eräs vaihtoehto on, että Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille maksettavasta korvauksesta säädettäisiin rahoituslaissa. Alkuperäisen esityksen (HE 319/2022 vp) lausuntopalautteessa usea Lapin ja Etelä-Savon alueen toimija katsoi, että kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpitoon tulisi osoittaa rahoitus muuttamalla rahoituslakia siten, että kahden ympärivuorokautisesti päivystävän sairaalan ylläpito määriteltäisiin olosuhdetekijäksi, jonka perusteella kyseessä oleville hyvinvointialueille myönnettäisiin rahoitusta. Tällöin kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpito olisi rahoituslain 3 luvussa säädetty olosuhdetekijä, jonka perusteella rahoitusta osoitettaisiin vastaavaan tarkoitukseen muillekin hyvinvointialueille.

Toinen mahdollinen vaihtoehto olisi säätää rahoituslakiin näiden kahden alueen osalta jokin 3 luvun olosuhdetekijöistä erillinen muu korvaus tai lisä.

Valtionavustuslain mukainen valtionavustus

Valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia. Yksi vaihtoehto olisi, että Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille myönnettäisiin rahoitusta valtionavustuslain mukaisena valtionavustuksena.

Valtionavustuksella tarkoitetaan mainitussa laissa tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Lakia sovelletaan valtion talousarvion otetusta määrärahadista tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista myönnettävään valtionavustukseen. Lain 3 §:n mukaan ellei muussa laissa toisin säädetä, valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionavustuksena ei muun ohella pidetä tukea, korvausta tai muuta etuutta, jos oikeus sen saamiseen perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määräytymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa.

Valtionavustukset ovat pääsääntöisesti harkinnanvaraisia, ja valtionavustuslaki on tarkoitettu harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeväksi yleislaiksi.

Lain 5 §:ssä säädetään valtionavustuslajeista. Pykälän mukaan valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Yleisavustus voidaan myöntää valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta. Erityisavustus voidaan myöntää esimerkiksi investointiavustuksena tai hankeavustuksena. Yleisavustus voidaan lain perustelujen

(HE 63/2001 vp, s. 33) myöntää käytettäväksi saajan säännönmukaiseen toimintaan tai tiettyyn osaan siitä. Esimerkkinä perusteluissa käytetään yhdistyksen valtionavustusta. Perustelujen mukaan yhdistyksissä valtionavustus on tarkoitettu käytettäväksi yhdistyksen sääntöjen mukaiseen toimintaan sekä siihen liittyviin hallintomenoihin. Yleisavustuksia myönnetään toiminta-avustuksina usein myös hyvinkin tarkkaan rajattuihin toimintoihin tai osaan avustuksen saajan toiminnasta. Valtionavustusta ei saa tällöin käyttää yleisesti saajan säännönmukaiseen toimintaan.

Lain 6 §:n mukaan valtion talousarviosta tai talousarvion ulkopuolella olevasta valtion rahastosta myönnettävä valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu, paitsi esimerkiksi apurahan tyyppisissä erityisavustuksissa. Toiminnan tai hankkeen toteutuneet kustannukset voivat kuitenkin jäädä pienemmiksi kuin valtionapuviranomaisen vahvistaman laskennallisen perusteen mukaan myönnetty valtionavustus. Lain 7 §:ssä säädetään valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Pykälän mukaan muun muassa tarkoituksen on oltava yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisenä valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen. Lain 3 luvussa on menettelysäännöksen valtionavustuksen hakemisesta ja maksamisesta, 4 luvussa valtionavustuksen käytöstä ja valvonnasta, 5 luvussa valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä ja 6 luvussa tietojensaannista ja tietojen luovuttamisesta.

Valtionavustuslain 8 §:n mukaan tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 7 c §:n mukaan tarkempia säännöksiä määrärahan talousarvion mukaisesta käyttämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Mainittujen valtuuksien nojalla voidaan antaa asetus johonkin tiettyyn valtionavustukseen suunnattavasta avustuksesta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on annettu sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeiden valtionavustuksista vuosina 2020–2023 annettu valtioneuvoston asetus (13/2020, *sote-kehittämisasetus*). Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on annettu valtioneuvoston asetukset valtionavustuksesta eräisiin julkiselle sosiaali- ja terveydenhuollolle covid-19-epidemiasta vuonna 2021 aiheutuviin kustannuksiin (860/2021) sekä valtionavustuksesta eräisiin julkiselle sosiaali- ja terveydenhuollolle covid-19-epidemiasta vuonna 2022 aiheutuviin lisäkustannuksiin (844/2022).

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalla on useita erityyppisiä valtionavustuksia. Osa avustuksista on jokavuotisia, perusrahoitustyyppisiä yleisavustuksia. Osa avustuksista on hallitusohjelman mukaisia valtionavustushankkeita ja osa avustuksista talousarvioprosessista esiin nouseviin, vaihtuviin tarkoituksiin myönnettäviä avustuksia.

Edellä mainittu sote-kehittämisasetus liittyy hallitusohjelmaa toteuttavaan kehittämishankkeeseen. Covid-korvausasetukset vuosille 2021 ja 2022 ovat ajankohtaisia, luonteeltaan kertaluonteisia avustuksia. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö myöntää erilaisia sekalaisia valtionavustuksia, kuten niin sanotut joululahjarahat ruoka-apuun.

Esimerkki pysyvistä lainsäädäntöön pohjautuvasta valtionavustuksesta on Urho Kekkosen kuntoinstituutisäätiölle myönnettävä valtionavustus. Valtionavustusta Urho Kekkosen kuntoinstituutisäätiölle annetussa laissa (1284/2010) säädetään perusteista ja menettelystä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustusta Urho Kekkosen kuntoinstituutille (jäljempänä UKK-instituutti). UKK-instituutti hakee valtionavustusta kerran vuodessa ilman erillistä hakuilmoitusmenettelyä. Muilta osin UKK-instituutille myönnettävään valtionavustukseen sovelletaan valtionavustuslakia. Muita lakiin perustuvia pysyviä ja toistuvia valtionavustuksia ovat muun

muassa sosiaalialan osaamiskeskuksia varten myönnettävä valtionavustus (laki sosiaalialan osaamiskeskuksista 1230/2001) ja saamelaisten sosiaali- ja terveyspalveluita varten myönnettävä valtionavustus (laki saamelaiskäräjistä 974/1995). Lisäksi on toistuvia valtionavustuksia, joita myönnetään suoraan valtionavustuslain ja talousarviokirjauksen perusteella, kuten Finn-HEMS Oy:lle lääkärihelikopteritoimintaan maksettava valtionavustus.

Terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain mukaiset valtion korvaukset

Terveydenhuoltolaissa ja sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) säädetään valtion erilliskorvauksista tiettyjen tehtävien hoitamista varten. Eräs vaihtoehto onkin, että Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille myönnettäisiin rahoitusta valtion erilliskorvauksena. Alla on kuvattu terveydenhuoltolaissa ja sosiaalihuoltolaissa säädettyjä korvausmalleja tietyissä asioissa.

Säännöksiä on erityisesti terveydenhuoltolain 7 luvussa, jossa säädetään niin sanotuista tutkimus- ja koulutuskorvauksista. Lain 59 ja 60 §:ssä säädetään valtion korvauksesta hyvinvointialueille lääkärin ja hammaslääkärin perus- ja erikoistumiskoulutuksesta ja 60 a §:ssä rajatun lääkkeenmääräämisen edellyttämän koulutuksen kustannuksista. Lain 59, 60 ja 60 a §:ssä säädetään korvauksen perustumisesta tapauksesta riippuen muun muassa aloittaneiden opiskelijoiden ja suoritettujen lukumäärän keskiarvoon, suoritettuihin koulutuksiin ja koulutuksesta määrättyyn korvaukseen tai toteutuneisiin koulutuskuukausiin. Lain 63 §:n mukaan valtion koulutuskorvauksen maksaa aluehallintovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto.

Terveydenhuoltolain 66 §:n mukaan 59 ja 60 §:ssä tarkoitetuista lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksesta suoritettavan korvauksen suuruudesta ja korvauksen maksamisen muista perusteista säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Ministeriö antaa vuosittain asetuksen, joista uusin on lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksen korvauksen perusteista vuonna 2022 annettu sosiaali- ja terveysministeriön asetus (464/2022). Asetuksessa säädetään korvausten määristä euromääräisesti.

Terveydenhuoltolain 66 §:n nojalla on annettu myös asetus 60 a §:n mukaisista korvauksista. Uusin asetus on sairaanhoitajan rajatun lääkkeenmääräämisoikeuden edellytyksenä olevan koulutuksen korvauksen suuruudesta vuonna 2022 annettu sosiaali- ja terveysministeriön asetus (422/2022). Asetuksessa säädetään korvauksen suuruudesta euromääräisesti yhtä koulutusta kohden.

Valtion vuoden 2022 talousarviossa momentilla 33.60.33 on varattu sosiaali- ja terveydenhuollon erikoistumiskoulutuksista aiheutuviin kustannuksiin yhteensä 96 miljoonaa euroa. Rajatun lääkkeenmääräämisen koulutuskorvauksiin on valtion vuoden 2022 talousarviossa momentille 33.60.33.10. varattu 0,5 miljoonaa euroa.

Sosiaalihuoltolain 60 a §:ssä säädetään yliopistolle maksettavasta sosiaalityön erikoistumiskoulutuksen valtion korvauksesta. Korvaus perustuu koulutuksen suorittaneiden sosiaalityön ammattihenkilöiden lukumäärään. Vuoden 2021 osalta korvauksia maksettiin yhteensä 275 160 euroa.

Eduskunta on hyväksynyt muutokset terveydenhuoltolakiin (uusi 60 b §, laki 1154/2022) ja sosiaalihuoltolakiin (uusi 60 d §, laki 1155/2022), jonka myötä julkisille järjestäjille ja eräille muille toimijoille suoritetaan koulutuskorvausta valtion varoista laskennallisin perustein sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkintoon sisältyvästä ammattitaitoa edistävästä harjoittelusta aiheutuvista kustannuksista. Korvaus perustuu ammattikorkeakoulun kanssa tehdyn

sopimuksen mukaisesti toteutuneisiin harjoitteluviikkoihin. Korvauksen suuruudesta sekä korvauksen maksamisen perusteista ja muista korvauksen hakemiseen ja maksamiseen liittyvistä menettelyistä säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Terveydenhuoltolain 59 §:ssä ja sosiaalihuoltolain 60 a §:ssä säädetään yliopiston velvoitteesta ilmoittaa kalenterivuositain sosiaali- ja terveysministeriölle korvauksen maksamista varten tarvittavia tietoja.

Terveydenhuoltolain 63 §:ssä on menettelysäännökset valtion koulutuskorvauksien maksamisesta. Tietyt korvaukset maksetaan hyvinvointialueelle, jossa on yliopistollinen sairaala, HUS-yhtymälle sekä erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutusta järjestävälle yliopistolle ilman eri hakemusta. Pykälässä säädetään myös maksamisen aikataulusta. Pykälässä on lisäksi säännös, jonka mukaan muilta osin korvauksen maksamiseen ja muuhun menettelyyn sekä muutoksenhakuun liittyvissä asioissa noudatetaan soveltuvin osin tiettyjä valtionavustuslain mainittuja pykäläiä. Sosiaalihuoltolain 60 b §:ssä säädetään maksamisen aikataulusta, ja pykälässä on lisäksi terveydenhuoltolain 63 §:ään nähden yleisluonteisempi säännös, jonka mukaan muilta osin korvauksen maksamiseen ja muuhun menettelyyn sekä muutoksenhakuun liittyvissä asioissa noudatetaan soveltuvin osin, mitä valtionavustuslaissa säädetään.

Terveydenhuoltolain 61 – 63 §:ssä säädetään yliopistotasaisen terveyden tutkimuksen rahoituksesta ja sosiaalihuoltolain 60 c §:ssä yliopistotasaisen tutkimuksen rahoituksesta. Yliopistotasaisen terveyden tutkimukseen myönnetään valtion rahoitusta yhteistyöalueiden tutkimustoimikunnille, jotka päättävät tutkimusrahoituksen osoittamisesta tutkimushankkeille. Aluehallintovirasto maksaa kuukausittain tutkimusrahoituksen yhteistyöalueen tutkimustoimikunnalle, joka maksaa rahoituksen edelleen hankkeiden toteuttajille. Rahoitusta maksetaan yhteistyöalueiden tutkimustoimikunnille sosiaali- ja terveysministeriön neljäksi vuodeksi kerrallaan tekemän päätöksen mukaisesti. Ministeriön päätös perustuu tutkimustoiminnan painoalueiden ja tavoitteiden toteutumiseen sekä tutkimuksen laatuun, määrään ja tuloksellisuuteen edellisellä nelivuotiskaudella. Tutkimustoimikunta päättää tutkimusrahoituksen myöntämisestä alueellaan hakemusten perusteella. Yliopistotasaisen terveyden tutkimuksen painoalueista ja tavoitteista sekä tutkimusrahoituksen jakamisen muista perusteista ja menettelystä sekä yliopistotasaisen terveyden tutkimuksen arviointiryhmän asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella (888/2019).

Sosiaali- ja terveysministeriö voi myöntää vuosittain hakemusten perusteella valtion rahoitusta yliopistotasaisille sosiaalityön tutkimushankkeille, jotka sopivat yhteen sosiaalityön tutkimustoiminnan painoalueiden ja tavoitteiden kanssa ja jotka on vertaisarvioitu. Ministeriö päättää rahoitusta saavista hankkeista vertaisarviointiin perustuen. Lounais-Suomen aluehallintovirasto maksaa tutkimusrahoituksen hankkeiden toteuttajille kahdessa erässä vuosittain. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella annetaan tarkemmat säännökset yliopistotasaisen sosiaalityön tutkimuksen painoalueista ja tavoitteista, arviointiryhmän asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä sekä tutkimusrahoituksen myöntämisestä ja maksamisesta sekä niihin liittyvistä menettelyistä (asetus 605/2020).

Terveydenhuoltolain 68 a §:ssä säädetään lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamisesta tuomioistuimelle, joka on yliopistollista sairaalaa ylläpitävien hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän tehtävä. Lausuntojen antamista varten on asiantuntijaryhmä, jonka toiminnan hallinnoinnista vastaa Pohjois-Savon hyvinvointialue. Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamisesta aiheutuneista kustannuksista maksetaan korvaus valtion varoista Pohjois-Savon hyvinvointialueelle, joka maksaa korvaukset asiantuntijalausunnon antaneelle hyvinvointialueelle, HUS-yhtymälle tai asiantuntijalle. Valtion maksaman korvauksen määrä perustuu asiantuntijalausuntojen määrään ja niiden laatimiseen kuluneeseen työmäärään, oikeudenkäyntiin ja siihen

valmistautumiseen kuluneeseen aikaan sekä lausuntopyyntöjen ja lausuntojen hallinointiin. Aluehallintovirasto maksaa korvauksen Pohjois-Savon hyvinvointialueelle hakemuksesta kahdesti vuodessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä valtion korvauksen maksamisen menettelytavoista, asiantuntijalausunnoista maksettavien korvausten määrittelystä ja euromääristä, Pohjois-Savon hyvinvointialueelle lausuntopyyntöjen ja lausuntojen hallinnoinnista aiheutuvien kulujen määrittelystä ja maksatuksesta sekä eräiset muista asioista. Pykälän nojalla on annettu lääketieteellisistä asiantuntijalausunnoista maksettavasta valtion korvauksesta annettu sosiaali- ja terveysministeriön asetus (42/2020) jossa säädetään lääketieteellisistä lausunnoista maksettavasta korvauksesta euromääräisesti sekä asioista, joita korvataan Pohjois-Savon hyvinvointialueelle kuluina toiminnasta. Asetuksessa säädetään myös korvaushakemuksessa ilmoitettavista tiedoista.

Terveydenhuoltolain nojalla annetun erikoissairaanhoidon työnjaosta ja eräiden tehtävien keskittämisestä annetussa valtioneuvoston asetuksen (582/2017, *keskittämisasetus*) 3 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädetään Pohjanmaan hyvinvointialueelle asiakas- ja potilasturvallisuuden kehittämisen ja suunnittelun kansallisen yhteensovittamisen tehtävät. Kyseessä on ainoa ei-yliopistollista sairaalaa ylläpitävä hyvinvointialue, jolle on osoitettu kyseisessä asetuksessa tällainen valtakunnallisen kokonaisuuden suunnittelu- ja yhteen sovittamistehtävä. Valtio rahoittaa kyseisen tehtävän hoitamista valtionavustuksella, joka myönnetään kyseiselle hyvinvointialueelle erikseen, ilman hakemusta suoraan valtion talousarvion nojalla. Tehtävän rahoituksesta ei siis ole erillislainsäädäntöä. Muita kyseisen asetuksen mukaisia yliopistollista sairaalaa ylläpitävien tahojen koordinaatiotehtäviä valtio rahoittaa muilla tavoin muun muassa rahoituslain ja sen olosuhdetekijöiden kautta.

Voimaanpanolain 15 §:n mukainen korvausmalli

Erästä mahdollisesta korvausmallista säädetään voimaanpanolaissa. Voimaanpanolain 15 §:ssä säädetään hyvinvointialueen väliaikaisen valmistelutoimielimen sekä hyvinvointialueen toiminnan rahoittamisesta ennen vuotta 2023. Toiminnan rahoitus vuosina 2021 ja 2022 perustui valtion varoista maksettavaan valtionavustukseen. Säännöksen 3 momentin mukaisesti valtio vastasi myös väliaikaisen HUS-valmisteluryhmän sekä HUS-yhtymän toimielinten toiminnan rahoituksesta vuosina 2021 ja 2022. Uudistuksesta johtuviin tehtäviin voisi lisäksi pykälän 4 momentin mukaisesti ohjata valtion rahoitusta myös Helsingin kaupungille.

Voimaanpanolain 15 §:n 1 momentin mukaan valtion talousarvioon otettiin vuosille 2021 ja 2022 määräraha, jolla katettiin kullekin hyvinvointialueelle sen toiminnan ja hallinnon käynnistämisestä aiheutuvia kustannuksia. Määräraha oli osoitettu valtion talousarvion momentille 28.89.30. Määräraha oli luonteeltaan hyvinvointialueen toimintaan maksettavaa, valtionavustuslain 5 §:ssä tarkoitettua yleistä valtionavustusta, joka voitiin maksaa hyvinvointialueelle ilman eri hakemusta. Hyvinvointialueelle maksettavaan yleisavustukseen ei myöskään sovellettu valtionavustuslain 6 §:ssä tarkoitettua edellytystä avustuksen saajan omasta osallistumisesta toiminnan rahoitukseen. Vastaavasti momentin määräraha oli tarkoitettu HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin uudistuksesta johtuvien tehtävien valmistelurahoitukseen.

Valtionavustukseen sovellettiin valtionavustuslakia ja valtionapuviranomaisena toimii valtiovarainministeriö. Valtionavustusta koskevaa säädöspohjaa täsmennettiin hyvinvointialueen ja HUS-yhtymän toiminnan valmistelun rahoituksesta vuosina 2021 ja 2022 annetulla valtioneuvoston asetuksella (664/2021, voimassa 31.12.2023 asti), joka sisältää säännökset kyseisen valtionavustuksen myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä. Valtiovarainministeriö antoi

1.7.2021 lukien yhteensä neljä kyseessä olevan asetuksen mukaista valtionavustus päätöstä. Päätösten yhteissumma oli noin 217,88 miljoonaa euroa. Valtionavustuksen käyttöön oikeuttavien uudistuksen valmisteluvaiheen kustannusten tulee syntyä suoriteperusteen mukaan viimeistään 31.12.2023.

Eri rahoitustapojen soveltuvuuden arviointia Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille aiheutuvien lisäkustannusten korvaamiseen

Alkuperäisessä esityksessä katsotaan (jakso 2.2.1.3), että vaikka Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille myönnettäisiin mahdollisuus ylläpitää kahta ympärivuorokautista yhteispäivystysyksikköä toistaiseksi voimassa olevana mahdollisuutena, tällä ei olisi vaikutusta hyvinvointialueiden lakisääteiseen rahoituslaissa säädettyyn yleiskatteelliseen rahoitukseen.

Rahoituslain muuttamista siten, että kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpito säädettäisiin rahoituksen määräytymistekijäksi, ei pidetä toimivana ratkaisuna. Rahoituslaissa säädetyn rahoitusmallissa tarkoitetut olosuhdetekijät koskevat väestöön ja alueellisiin olosuhteisiin liittyviä tekijöitä, ei tiettyä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun järjestämistapaa. Lappi ja Etelä-Savo eivät myöskään ole ainoita hyvinvointialueita, joilla ympärivuorokautinen yhteispäivystys jatkuisi kahdessa sairaalassa. Hyvinvointialueiden rahoitusmalliin on käytännössä mahdoton kehittää uutta ympärivuorokautista yhteispäivystystä koskevaa olosuhdetekijää, joka olisi kaikille alueille yhtenevä, mutta kohdentaisi rahoitusta ainoastaan Etelä-Savon ja Lapin hyvinvointialueille. Käytännössä tällainen malli tarkoittaisi sitä, että tällaisen uuden olosuhdetekijän perusteella rahoitusta kohdentuisi kaikille kahta ympärivuorokautista päivystystä ylläpitäville hyvinvointialueille. Lapilla ja Etelä-Savon hyvinvointialueilla ei myöskään ole sellaista erityistä jonkun tietyn lakisääteisen toiminnan ylläpitovastuuta, joka mahdollistaisi erillisen kohdennetun rahoituskriteerin. (vrt. esitysluonnos yo-sairaalisästä, jolla säädettäisiin lisärahoituksen kohdentumisesta kaikille yliopistollista sairaalaa ylläpitäville hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille). Rahoituslaissa säädettyä olosuhdetekijää määrittävän kriteerin pitää olla sellainen, että se kohtelee kaikkia alueita samalla tavalla kriteerin saaman arvon perusteella.

Jos rahoituksen taso vaarantaisi palvelujen järjestämisen, on hyvinvointialueilla rahoituslain 11 §:n mukainen oikeus lisärahoitukseen. Lisärahoituksen edellytykset ja määrä perustuvat hyvinvointialueen toiminnan ja talouden kokonaistarkasteluun. Siten lisärahoituksen myöntäminen on aina tapauskohtaista (rahoituslaki 26 §) ja sen myöntämiselle voidaan asettaa ehtoja palvelujen laatuun, vaikuttavuuteen, määrään ja tehokkuuteen liittyen. Jos hyvinvointialue saa lisärahoitusta kaksi kertaa kolmen peräkkäisen tilikauden aikana, voi valtiovarainministeriö käynnistää hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 123 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen arviointimenettelyn. Lisärahoitusta ei siis ole tarkoitettu pysyväksi tai toistuvaksi rahoituselementiksi. Siten rahoituslain 11 §:n mukaista lisärahoitusta ei voida soveltaa Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden kahden sairaalan ylläpidosta koituvien kustannusten rahoittamiseen.

Hallitus ei myöskään pidä toimivana sellaista ratkaisua, jossa hyvinvointialueiden yleiskatteellista rahoitusta koskevaan rahoituslakiin luotaisiin erillisäätelyä Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille myönnettävästä erilliskorvauksesta. Rahoituslakiin ei sisälly säännöksiä vastaavatyypisistä erillisistä kohdennetuista korvauksista tai lisäosista, joita esimerkiksi kuntien valtionosuusjärjestelmässä on. Niitä vastaavia olosuhdetekijöitä otetaan rahoituslaissa huomioon määräytymistekijöissä. Mikäli kahden hyvinvointialueen ympärivuorokautisen päivystyksen ylläpitoon halutaan kohdentaa rahoituslain mukaan määräytyvän rahoituksen lisäksi ylimenevää rahoitusta, sitä olisi vaikea sisällyttää yleiskatteelliseen rahoitukseen pelkästään kahta aluetta koskevana rahoituksena.

Jos rahoitus myönnettäisiin valtionavustuslain mukaisena valtionavustuksena, etuna olisi, että valtionavustuslaissa on jo valmiit säännökset valtionavustuksien myöntämiseen. Tällöin lisäkustannusten korvaus ei välttämättä edellyttäisi lakitasoisia säädösmuutoksia, vaan erilliskorvauksesta voitaisiin antaa valtioneuvoston asetus valtionavustuslain 8 §:n ja lisäksi mahdollisesti valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n nojalla. Valtionavustus voisi olla 5 §:n mukainen yleisavustus (kuten voimaanpanolain 15 §:n mukaisessa mallissa), sillä laki mahdollistaa valtionavustuksen myöntämisen säännönmukaiseen toimintaan. Toisaalta kuitenkin lain menettelysäännökset ovat hyvin yksityiskohtaiset ja menettelyihin liittyy tiettyä hallinnollista raskautta. Kaikki valtionavustuslain säännökset eivät myöskään aivan luontevasti soveltu tämän hallituksen esityksen mukaiseen rahoitukseen, kuten säännökset liikaa maksetun valtionavustuksen takaisinperinnäistä, koska korvattavien lisäkustannusten tarkkaa määrää on vaikea määrittää.

Terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain mukaisissa korvausjärjestelyissä on paljon nyt käsitellyssä olevan korvauksen maksamiseen soveltuvia elementtejä. Nämä korvaukset koskevat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla tiettyä määriteltyä toimintaa, joka ei sisällä hyvinvointialueiden yleiskatteelliseen valtion rahoitukseen. Laeissa on säännökset siitä, mistä korvausta maksetaan ja mihin korvaus perustuu, ja asetuksella säädetään tarkemmin korvauksen maksamiseen liittyvistä seikoista. Eräissä korvauksissa säädetään, että korvauksiin sovelletaan osin valtionavustuslakia, mutta valtionavustuslakia ei kuitenkaan sovelleta täysimääräisesti, eikä kyse ole valtionavustuslain mukaisesta valtionavustuksesta. Myös nyt käsitellyssä olevassa erillisrahoituksessa voitaisiin mahdollisesti soveltaa valtionavustuslakia osittain.

Voimaanpanolain 15 §:n mukaisessa mallissa valtionavustuksen saaminen ei edellytä sitä, että hyvinvointialue tekee avustuksen saadakseen hakemuksen. Myös osa terveydenhuoltolain mukaisista korvauksista maksetaan ilman erillistä hakemusmenettelyä. Tällainen malli on hallinnollisesti kevyempi kuin vuosittaiseen korvauksen hakemiseen ja myöntämiseen perustuva menettely. Terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain mukaisissa korvauksissa korvauksen myöntää aluehallintovirasto, kun voimaanpanolain 15 §:n mukaisessa mallissa valtionavustusviranomaisen on ollut valtiovarainministeriö. Voimaanpanolain 15 §:n soveltaminen on kuitenkin koskenut hyvinvointialueiden perustamisvaihetta ja mekanismi on poistunut käytöstä vuonna 2023 hyvinvointialueiden siirtyessä lakisääteiseen rahoituslain mukaiseen valtion rahoitukseen.

Hallituksen johtopäätös edellä todetusta on, että Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille myönnettävän erilliskorvauksen toimivin malli sisältäisi elementtejä eri malleista. Tarkoituksenmukaisin malli vaikuttaa olevan sellainen, jossa säädetään valtion korvauksesta lisäkustannusten korvaamiseen. Kyseessä ei olisi valtionavustuslaissa tarkoitettu valtionavustus, vaan valtion erillislainsäädännön nojalla myöntämä korvaus.

Hallitus katsoo, että perustelluin sääntelypaikka erilliskorvaukselle on voimaanpanolaki, koska kahden yhteispäivystysyksikön ylläpitoa koskeva säännöskin on voimaanpanolaissa. Eräät korvausmalliin liittyvät yksityiskohdat on hallituksen käsityksen mukaan perusteltua ratkaista vasta jatkovalmistelussa, osin jo lainsäädäntöhankkeen aikataulustakin johtuen, ja voimaanpanolaissa säädettyjä säännöksien lisäksi voitaisiin säätää korvauksen määräytymiseen ja maksamiseen liittyvistä seikoista valtioneuvoston asetuksella. Osana asetusvalmistelua voitaisiin myös punnita esimerkiksi sitä, soveltuuko korvauksen hallinnointimenettelyyn osa valtionavustuslain sääntelystä. Jatkovalmistelussa myös linjattaisiin, tuleeko Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden hakea korvausta esimerkiksi vuosittain, vai myönnettäisiinkö se ilman hakemusta laissa ja asetuksessa säädetyn perustein.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vahvistaa Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden edellytyksiä kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpitoon.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että voimaanpanolain 59 §:ssä säädettäisiin valtion erilliskorvauksesta, jolla valtio voisi korvata Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidosta aiheutuvia lisäkustannuksia. Erilliskorvauksen määrä ei kuitenkaan voisi ylittää 20 prosenttia koko hyvinvointialueen ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen toimintakuluista, joista on vähennetty toiminnasta saadut tulot. Lapin tai Etelä-Savon hyvinvointialueen tulisi antaa selvitys korvausta hallinnoivalle valtiovarainministeriölle korvauksen määrittämiseen tarvittavista tiedoista. Hyvinvointialueella ja niille palveluja tuottavalla palveluntuottajilla olisi lisäksi velvollisuus antaa pyynnöstä valtiovarainministeriölle korvauksen määrittämisen kannalta välttämättömät tiedot. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin tietyistä asioista.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Valtio korvaisi Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidosta aiheutuvia lisäkustannuksia, mikäli mainitut hyvinvointialueet kykenisivät osoittamaan, että kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpitäminen aiheuttaisi enemmän kustannuksia verrattuna tilanteeseen, että hyvinvointialue toteuttaisi samat toiminnot yhdessä yhteispäivystysyksikössä. Korvauksia hallinnoiva valtiovarainministeriö päättäisi lisäkustannusten korvauksesta kummankin hyvinvointialueen kohdalta erikseen ja se voisi olla niiden välillä erisuuruinen. Tämä on perusteltua, koska päivystysten palveluvalikoima sekä toiminnan kustannusrakenne ja -taso voi poiketa alueiden ja niiden yhteispäivystysten välillä ja toisaalta on mahdollista, että ajan myötä jompikumpi alueista voisi muuttaa päivystystoimintaansa sellaiseksi, ettei kyse enää olisi varsinaisesta perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon ympärivuorokautisesta yhteispäivystysyksiköstä. Päätös lisäkustannusten korvaamisesta olisi tehtävä eduskunnan valtion talousarvioon osoittaman määrärahan puitteissa.

Voidaan olettaa, että toimintojen jakaminen kahteen yksikköön ja toimintojen pienempi mittakaava aiheuttaa tehottomuutta. Tehottomuuden voi olettaa johtuvan yhtäältä siitä, että tuotannolliset mittakaavan hyödyt jäävät vähäisemmiksi. Esimerkiksi käytettävien laitteiden ja erinäisen logistiikan keskimääräinen kustannus tuotetta kohden saattaisi laskea mittakaavan kasvaessa. Varalla olevan henkilöstön, muun muassa lääkäriyöpanoksen, tarve vaihtelee asiakasvolyymien mukaan. Mikäli juuri kyseisen erikoisalalan potilaita on vähän, mutta päivystävä lääkäri on kuitenkin valmiudessa heitä hoitaa, aiheutuu tästä lisäkustannuksia ja tehottomuutta. Osaajien saatavuus useaan yksikköön voi myös olla haasteellista, mikä saattaa nostaa työpanoksen hintaa. Toisaalta asiakasvirran satunnaisen luonteen voi olettaa aiheuttavan suuressa tarvetta puskuriluonteiseen varautumiseen, kun toimintaa jaetaan pienempiin yksiköihin. Näiden tarjonta- ja kysyntälähtöisten tehottomuuksien arviointi on erittäin haastavaa, ja hyvinvointialueiden tulisikin toimittamallaan tiedoilla osoittaa aiheutuvat lisäkustannukset. Laki kuitenkin rajaisi päätettävien korvausten enimmäismäärän 20 prosenttiin kyseisen koko hyvinvointialueen ympärivuorokautisten yhteispäivystyspalvelujen toimintatulojen vähennyksen jälkeisistä nettokustannuksista.

Vuoden 2021 osalta Valtiokonttoriin toimitettuja taloustietoja ympärivuorokautisten päivystyspalveluista ja sosiaalipäivystyksestä ei voida vielä pitää luotettavina Lapin hyvinvointialueen ja Etelä-Savon hyvinvointialueen osalta. Saatujen selvitysten perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että vuoden 2022 yksinomaan päivystyspoliklinikoiden kustannukset olivat Rovaniemen keskussairaalassa noin 15 miljoonaa euroa, Länsi-Pohjan keskussairaalassa noin 5 miljoonaa euroa, Mikkelin keskussairaalassa noin 15 miljoonaa euroa ja Savonlinnan keskussairaalassa noin 9 miljoonaa euroa. Lakiluonnoksen 20 prosentin enimmäismäärä lisäkustannuksista yllä mainituista kustannuksista olisi Lapin hyvinvointialueen osalta noin 4 miljoonaa euroa ja Etelä-Savon hyvinvointialueen osalta noin 5 miljoonaa euroa. Arvioihin sisältyy epävarmuutta, ja ne eivät perustu palveluluokakohtaisiin tilinpäätöstietoihin. On esimerkiksi mahdollista, että saattuihin päivystyspoliklinikoiden kustannustietoihin ei ole sisällytetty soveltuvin osin välittömästi päivystyksen yhteydessä toteutettavien toimintojen, kuten esimerkiksi niin kutsutun takapäivystyksen kustannuksia.

4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Alkuperäisessä esityksessä käsitellään yhteiskunnallisia vaikutuksia, joita syntyy, kun Lapin ja Etelä-Savon yhteistyöalueille myönnetään mahdollisuus kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpitoon toistaiseksi voimassa olevana mahdollisuutena. Nyt ehdotetulla lisäkustannusten korvaamisella arvioidaan olevan pääsääntöisesti sellaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, jotka liittyvät alkuperäisessä esityksessä esitettyyn mahdollisuuteen päivystyksen jatkumisesta. Toisin sanoen lisäkustannusten korvaaminen osaltaan turvaa päivystyspalveluiden jatkumista lähipalveluina Kemissä ja Savonlinnassa ja niiden lähialueilla, ja tällä puolestaan voi esimerkiksi olla myönteisiä vaikutuksia alueen elinvoimaan ja aluekuvaan. Toisaalta taas lisäkustannusten korvaus voi johtaa siihen, että vaikka myöhempi tarkastelu osoittaisi, ettei alueen kummassakin sairaalassa kannata ylläpitää ympärivuorokautista yhteispäivystystä, hyvinvointialueella on vähemmän kannustetta päivystystason supistamiseen korvausten menettäminen takia.

Itsenäisenä yhteiskunnallisena vaikutuksena tästä täydentävästä hallituksen esityksestä voi seurata, että muut hyvinvointialueet alkavat nostaa esiin omia alueellisiin erityispiirteisiin liittyviä rahoitustoiveitaan myös ne oikeutetuiksi katsoen, kun tällä esityksellä poiketaan rahoituslain yleiskatteellisen rahoituksen lähtökohdasta. Erityisesti tämä voi koskea niitä alueita, jotka Etelä-Savon ja Lapin hyvinvointialueita vastaten ylläpitävät ylimääräisiä päivystysyksiköjä ilman erilliskorvausta suoraan rahoituslain pohjalta saamansa yleiskatteellisen rahoituksen turvin.

5 Lausuntopalaute

Esityksestä pidetään lausuntokierros ajalla 9-20.1.2023. Lausuntokierros on normaalia lyhyempi esityksen kiireellisyyden takia. Esitys liittyy eduskunnalle jo annettuun hallituksen esitykseen, ja molemmat esitykset on tarkoitettu käsiteltävän eduskunnassa ennen eduskunnan istuntopäätöksen päättymistä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö järjestää hyvinvointialueille, Sosiaali- ja terveysalan valvontaviranomaiselle ja aluehallintovirastolle kuulemistilaisuuden 16.1.2023.

6 Säännökohtaiset perustelut

Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta

59 §. *Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden ympärivuorokautinen yhteispäivystys.* Voimassa olevan lain 59 §:ää ehdotetaan muutettavaksi alkuperäisessä esityksessä. Pykälässä ei ole

useita momenteja. Tässä täydentävässä esityksessä alkuperäisessä esityksessä esitetty sääntely pysyisi muuttumattomana alkuperäisessä esityksessä esitettyyn nähden, mutta säännös muuttuisi 59 §:n 1 momentiksi.

Pykälään tässä esityksessä ehdotetussa uudessa 2 momentissa esitetään säädettäväksi valtion maksamasta korvauksesta, jos Lapin tai Etelä-Savon hyvinvointialue ylläpitää kahta ympäri- vuorokautisesti päivystävää yhteispäivystyksikköä. Ympäri vuorokautinen yhteispäivystys tarkoittaa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon ympäri vuorokautista yhteispäivystystä. Momentin mukaan mainituille hyvinvointialueille voitaisiin maksaa valtion varoista erilliskorvaus niistä lisäkustannuksista, joita aiheutuu hyvinvointialueen toisen ympäri vuorokautisen päivystyksen ylläpidosta. Momentin sanamuodon mukaan maksettaisiin korvaus ”lisäkustannuksista, joita aiheutuu”, jolloin valtion veloitteena ei olisi korvata kaikkia toisen yhteispäivystyksikön ylläpidosta syntyneet lisäkustannukset täysimääräisesti. Momentissa lisäksi rajattaisiin lain tasolla korvauksen enimmäismäärää siten, erilliskorvauksen määrä ei kuitenkaan voi ylittää 20 prosenttia koko hyvinvointialueen ympäri vuorokautisen yhteispäivystyksen toimintakuluista, joista on vähennetty toiminnasta saadut tulot. Korvausten enimmäismäärää suhteutettaisiin erikseen ympäri vuorokautisen yhteispäivystyksen kustannuksiin kummallakin hyvinvointialueella. Asetetulla prosentiosuudella pyritään toisaalta varmistamaan kohtuulliseksi katsotussa määrin pienempiin, rinnakkaisiin yksiköihin jakautuvasta toiminnasta aiheutuvien lisäkustannusten korvaamista, mutta toisaalta välttämään rahoittamasta kahteen kertaan sitä toimintaa, jolla on jo rahoitus hyvinvointialueen yleiskatteellisessa rahoituksessa tai muulla tavoin.

Ympäri vuorokautisen yhteispäivystyksen toimintakulujen ja –tulojen tietolähteenä voitaisiin käyttää Valtiokonttoriin toimitettavien taloustietojen ympäri vuorokautisten terveydenhuollon päivystyspalvelujen palveluluokkakohtaisia tietoja, joista Lapin hyvinvointialueen tapauksessa täytyisi erottaa Ivalon ympäri vuorokautisen perusterveydenhuollon päivystyksen osuus. Hyvinvointialueet voivat raportoida kyseiseen palveluluokkaan päivystyksessä toteutettavien sairaanhoidollisten toimenpiteiden lisäksi myös esimerkiksi päivystyksen yhteydessä toteutettavan seurannan ja valvonnan, ympäri vuorokautisen diagnostiikan sekä niin kutsutun takapäivystyksen tietoja. Ympäri vuorokautisten päivystyspalveluiden palveluluokkaan ei kuitenkaan raportoida tietoja esimerkiksi päivystysyksiköiden kanssa samassa sairaalassa toteutettavasta muusta erikoissairaanhoidon avo- ja vuodeosastohoidosta tai kirurgisista toimenpiteistä. Näitä koskevia tietoja raportoidaan somaattisen erikoissairaanhoidon palveluluokassa. Tässä erottelussa ei ole merkitystä sillä, onko hoitajakso alkanut päivystysyksiköstä.

Pykälän 2 momentin sääntelyn mukaan kustannuksia korvattaisiin valtion talousarvion rajoissa. Käytännössä tällä tarkoitetaan sitä, että korvattavien kustannusten vuotuisesta enimmäismäärästä päättäisi viime kädessä hallituksen esitykseen perustuen talousarvion vuosittain päättävä eduskunta, huomioiden lakiin ehdotettava ympäri vuorokautisten päivystyspalvelujen kustannuksiin suhteutettava enimmäismäärä.

Pykälän uudessa 3 momentissa säädettäisiin Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueilla olevasta velvollisuudesta toimittaa korvauksen hallinnoinnista vastaavalle ministeriölle eli valtiovarainministeriölle erityisesti hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 13 luvussa tarkoitettuihin tietoihin perustuva selvitys päivystyspalvelujen toiminnasta ja taloudesta sekä toisen ympäri vuorokautisen yhteispäivystyksikön ylläpidosta aiheutuvista lisäkustannuksista. Tällainen selvitys, johon sisältyisi myös laskelma lisäkustannuksista, on tarpeen, jotta ministeriöllä on mahdollisuus arvioida maksettavan korvauksen määrä riittävään tietopohjaan perustuen.

Lisäksi valtiovarainministeriö voisi pyytää hyvinvointialueelta korvauksen määrittämisen kannalta välttämättömät tiedot, ja hyvinvointialueella olisi ne velvollisuus toimittaa. Tiedot voisivat olla yksityiskohtaisiakin hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa koskevia tietoja.

Vastaava tiedonantovelvollisuus olisi hyvinvointialueelle palveluja tuottavalla palvelutuottajalla. Palveluntuottajalla olisi lisäksi velvollisuus antaa hyvinvointialueelle tiedot, joita hyvinvointialue tarvitsee ministeriölle annettavan selvityksen tekemiseen. Säännökset olisivat erityisen merkitykselliset Kemlin sairaalan osalta, sillä päivystystoiminnan tuottaa vielä muutaman vuoden ajan yksityinen palveluntuottaja Mehiläinen Länsi-Pohja Oy. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, *järjestämislaki*) 12 ja 13 §:ssä säädetyt rajoitukset ostopalveluiden ja vuokratyövoiman käytölle tulevat sovellettavaksi siirtymäkauden jälkeen (ks. alkuperäinen hallituksen esitys s. 21–22). Tiedot annettaisiin salassapitosäännösten sitä estämättä sekä sen estämättä, että palveluntuottaja pitää tietoa liikesalaisuutena. Kun tieto on ministeriön tai hyvinvointialueen hallussa, koskisi tiedon luovuttamista tämän pykälän lisäksi viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, *julkisuuslaki*) säännökset.

Jos valtiovarainministeriö ei saisi pyydettyään riittävää selvitystä kustannuksista, eikä se muutenkaan saisi kustannuksia selville, ei sillä olisi välttämättä edellytyksiä maksaa korvausta hyvinvointialueelle.

Nykytilan arviointi –jaksossa esiin tuodun mukaisesti voi olla hankalaa eritellä juuri yhteispäivystyksen ylläpidosta aiheutuvia lisäkustannuksia sairaaloiden muun toiminnan kustannuksista, jolloin korvattavien lisäkustannusten määrä jossain määrin aina perustuu saatavilla olevan tiedon pohjalta tehtyyn arvioon. Pykälän 3 momentin säännöksillä tuettaisiin valtiovarainministeriön päätöksentekoa, mutta ministeriö korvauksesta päättäessään ei esimerkiksi olisi sidottu hyvinvointialueen näkemykseen korvattavien kustannusten tasosta ja perusteista, vaan tekisi lopullisen korvauspäätöksen omaan arvioonsa perustuen.

Tietojen luovutukseen liittyy aina ainakin jossain määrin myös henkilötietojen käsittelyä. Sen sijaan on epätodennäköistä, että henkilötietojen käsitellessä 2 momentissa tarkoitettussa tarkoituksessa käsiteltäisiin luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus), jäljempänä *tietosuojasetus*, 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin tarkoitettuja tietoja. Henkilötietojen käsittely perustuisi niin valtiovarainministeriön kuin hyvinvointialueen ja palveluntuottajan kohdalla tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan eli käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Jos kuitenkin joku luovutettava tieto olisi tietosuojasetuksen 9 artiklassa tarkoitettu tieto, tai tällaisia tietoja on käsiteltävä, jotta voidaan luovuttaa toimintaa koskevaa tietoa, käsittely olisi sallittua tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 1 momentin 2 tai 4 kohdan nojalla. Käsitelystä noudatettaisiin tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetyt suojatoimia. Henkilötietojen käsittelyperuste olisi 9 artiklan 2 kohdan h alakohta (käsittely on tarpeen muun muassa terveys- tai sosiaalihuollon palvelujen ja järjestelmien hallintoa varten unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön perusteella tai terveydenhuollon ammatillaisen kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti). Tietosuojasetuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaan 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja voidaan käsitellä 2 kohdan h alakohdassa esitettyihin tarkoituksiin, kun kyseisiä tietoja käsittelee tai niiden käsittelystä vastaa ammatillainen, jolla on lakisääteinen salassapitovelvollisuus unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön perusteella tai kansallisten toimivaltaisten elinten vahvistamien sääntöjen perusteella, taikka toinen henkilö, jota niin ikään sitoo lakisääteinen salassapitovelvollisuus unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön tai kan-

sallisten toimivaltaisten elinten vahvistamien sääntöjen perusteella. Viranomaisen palveluksessa olevan henkilön vaitiolovelvollisuudesta säädetään julkisuuslain 23 §:ssä. Lain 4 §:n mukaan mitä viranomaisesta mainitussa laissa säädetään, koskee myös julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia ja säätiöitä. Terveystieteiden ammattihenkilön salassapitovelvollisuudesta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 17 §:ssä.

Pykälän 4 momentissa olisi asetuksenantovaltuutus antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksen valmistelisi ja esittelisi valtiovarainministeriö.

7 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotetussa uudessa voimaantulolain 59 §:n 4 momentissa olisi asetuksenantovaltuutus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin kustannusten korvaamisen perusteista, hyvinvointialueen selvityksestä, luovutettavista tiedoista ja korvauksen myöntämiseen liittyvistä menettelyistä. Valtioneuvoston asetus arvioidaan asianmukaiseksi säädöstaoksi, koska kyse on hyvinvointialueiden rahoittamiseen liittyvästä järjestelystä. Kyseessä arvioidaan olevan Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille merkityksellinen korvaus, mikä myös puoltaa tarkentavien säännösten antamista valtioneuvoston asetuksella eikä ministeriön asetuksella.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että ehdotetut voimaantulolain 59 §:n 2–4 momentti tulevat voimaan tulee voimaan alkuvuonna 2023, mutta niitä sovelletaan ensimmäisen kerran vuotta 2024 koskeviin kustannuksiin.

Hyvinvointialueiden rahoitus vuonna 2023 pohjautuu säädetyin täysimääräisen siirtymätasauksen takia kunnilta siirtyviin kustannuksiin. Siirtyvät kustannukset lasketaan kuntakohtaisesti ja summataan hyvinvointialueitasolle. Näin ollen kunkin alueen rahoituksen pohjana toimivat alueen kuntien nykyiset menot. Etelä-Savon ja Lapin hyvinvointialueiden rahoitus vuonna 2023 siis sisältää Kemian ja Savonlinnan sairaaloiden yhteispäivystysten kustannukset tätä kautta. Vuodesta 2024 alkaen yleiskatteellinen rahoitus kohdennetaan alueille laskennallisin perustein säädetyt siirtymätasaukset huomioiden, ja alueiden rahoitus lähtee erkanemaan kunnilta siirtyneistä kustannuksista kohti tarveperusteisuutta. Tästä syystä säännöstä ehdotetaan sovellettavaksi ensimmäisen kerran vuotta 2024 koskeviin kustannuksiin.

9 Toimeenpano ja seuranta

Valtioneuvosto seuraa ja ohjaa Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden, kuten muidenkin hyvinvointialueiden toimintaa, mukaan lukien päivystysten järjestämistä, osana järjestämislain 4 luvun mukaista ohjausta. Ohjaukseen liittyviä rakenteita kuvataan alkuperäisen esityksen jaksossa 2.1.2.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitys on täydentävä hallituksen esitys suhteessa hallituksen esitykseen HE 319/2022 vp.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Hallituksen epävirallinen ministerityöryhmä linjasi 17.11.2022, että Länsi-Pohjan ja Savonlinnan keskussairaaloiden ympärivuorokautisen päivystysten ylläpidosta aiheutuvat kustannukset

valmistaudutaan korvamaan vuodesta 2024 alkaen. Valtioneuvosto varaa vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelmaan tarvittavat määrärahat.

Hallitus tulee esittämään lisäkustannusten korvaamiseen rahoitusta julkisen talouden suunnitelmaan 2024–2027 linjauksensa mukaisesti. Suunnitelma valmistellaan keväällä 2023. Lisäkustannusten korvaamiseen liittyvät määrärahat on esiteltävä osana vuoden 2024 talousarvioesitystä.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Julkisen vallan velvoite turvata terveyspalvelut sekä yhdenvertaisuusperiaate

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 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 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen.

Päivystystoiminnan järjestämisellä ja rahoituksella toteutetaan perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin mukaisia julkisen vallan velvoitteita. Alkuperäisen esityksen säätämisyjärjestysluvussa (s. 40–46) käsitellään alkuperäisen esityksen palveluiden järjestämiseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia seikkoja.

Alkuperäisessä esityksessä käsitellään myös alkuperäiseen esitykseen liittyviä yhdenvertaisuusnäkökohtia. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukainen muu ilman hyväksyttävää syytä kielletty eri asettaminen koskee myös asuinpaikasta johtuvaa eri asemaan asettamista. Alkuperäisen esityksessä arvioidaan esityksen merkitystä yhdenvertaisuuden kannalta siitä näkökulmasta, että vain eräille hyvinvointialueille annettaisiin mahdollisuus ylläpitää enempää kuin yhtä ympärivuorokautista yhteispäivystyksikköä. Alkuperäisessä esityksessä tuodaan esiin (s. 41), 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. Alkuperäisessä esityksessä katsotaan esityksessä esitetyin perustein, ettei siinä ehdotettu sääntely ole yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmallista.

Alkuperäisessä esityksessä käsitellään myös rahoitukseen liittyviä seikkoja (ks. erityisesti s. 44–45) ja todetaan, että hallituksen käsityksen mukaan voimaapanelain 59 §:n muutos ei lähtökohdaisesti edellytä rahoituksen lisäämistä tai erillistä rahoitusta, koska kyseessä on mahdollisuus enemmän kuin yhden yksikön ylläpitoon, ei velvoite. Hyvinvointialueiden on arvioitava enemmän kuin yhden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön tarpeellisuutta ja sovitettava toimintansa sille osoitettuun rahoitukseen. Rahoituksen osalta hyvinvointialueiden mahdollisuutta suoriutua tehtävistään turvaavat rahoituslain säännökset, mukaan luettuna siirtymätasausääntely ja viime kädessä lisärahoitusta koskeva 11 §. Esityksessä lisäksi todetaan, että esitettäessä

hallituksen linjaamaa erillistä rahoitusta arvioidaan erikseen, seuraako rahoitusta koskevasta esityksestä säätämisyjärjestykseen vaikuttavia seikkoja.

Nyt esitettävään erilliskorvaukseen liittyy yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta hieman erilainen asetelma kuin alkuperäisessä esityksessä. Tässä esityksessä ehdotetaan, että valtion talousarvion rajoissa valtion varoista voidaan korvata Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueelle niitä lisäkustannuksia, joita aiheutuu hyvinvointialueen toisen ympärivuorokautisen päivystyksen ylläpidosta. Kuten tämän esityksen s. 5 on tuotu esiin, nämä hyvinvointialueet eivät ole ainoita hyvinvointialueita, jotka voivat ylläpitää enempää kuin yhtä ympärivuorokautista yhteispäivystyksikköä, vaan terveydenhuoltolain 50 §:n 3 momentin nojalla hyvinvointialueet, joissa on yliopistollinen sairaala, sekä HUS-yhtymä voivat väestön palvelutarpeen niin edellyttäessä perustaa useamman kuin yhden ympärivuorokautisesti päivystävän yhteispäivystyksikön sairaaloidensa yhteyteen. Tällaisia yksiköitä ylläpitää HUS-yhtymä ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue. Tässä hallituksen esityksessä ei esitetä korvausta tällaisten yhteispäivystyksikköiden ylläpidosta aiheutuvien lisäkustannusten korvaamiseen. Erilliskorvausta ei esitetä myöskään millekään hyvinvointialueelle, joka ylläpitää terveydenhuoltolain 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 yhteispäivystyksikköä ylläpitävälle HUS-yhtymälle tai yliopistolliselle hyvinvointialueelle korvattaisi myös lisäkustannuksia, yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmalliseksi.

Alkuperäisessä esityksessä on käyty läpi yhdenvertaisuusperiaatteeseen liittyviä perustuslain esitöiden perusteluja sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Tässä ei siten toisteta kokonaan alkuperäisessä esityksessä todettua, mutta esityksessä todettu on oleellinen nyt esillä olevan asian käsittelyssäkin. Hallituksen käsityksen mukaan lähtökohtana nyt käsillä olevassakin arvioinnissa on, että se, että eri 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.

Tässä esityksessä tuodaan esiin (s. 5), että esitys myönnettävästä erillisestä korvauksesta perustuu erityisesti siihen, että erilliskorvauksella halutaan turvata Kemin ja Savonlinnan sairaalan päivystystoiminnan jatkumista aiemman laajuisena, sillä niissä on historiallisesti ollut ympärivuorokautinen yhteispäivystys aiemman oman sairaanhoitopiirin keskussairaalarastatuksen perusteella. Kyseessä on viime kädessä hallituksen poliittinen päätös.

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu lainsäätäjäänkin. 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 lainsäädännöllä 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 maasaliikkumisoikeus 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 palvelurakennemuutostusta sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen 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).

Hallituksen käsityksen mukaan arvioinnissa olennaista on jo alkuperäisessä esityksessä todettu lähtökohta, jonka mukaan kahden yhteispäivystysyksikön ylläpitoon ei olisi välttämättömästi osoitettava lisä rahoitusta, vaan päivystyspalveluiden kustannukset sinänsä voitaisiin kattaa hyvinvointialueen rahoituslain mukaisella yleiskatteellisella rahoituksella (ks. alkuperäisen esityksen jakso 2.2.1.3 ja sen säätämisympäristöselostuksen s. 44–45). Kaikille hyvinvointialueille osoitetaan rahoituslain nojalla rahoitus myös päivystyspalveluiden järjestämiseen, ja hyvinvointialueiden mahdollisuutta suoriutua tehtävistään turvaavat myös siirtymätasausääntely ja viime kädessä lisärahoitusta koskeva rahoituslain 11 §. Rahoituslaki on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty. Toisin sanoen HUS-yhtymä ja yliopistolliset hyvinvointialueetkin saavat rahoituksen päivystyspalveluiden järjestämiseen, vaikkei niille osoitetaakaan erillistä korvausta enemmän kuin yhden yksikön ylläpitoa varten. Enemmän kuin yhden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpito ei ole näillekään alueille lakisääteinen velvoite, vaan mahdollisuus. Tässä esityksessä esitetty erilliskorvaus Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille olisi eduskunnan hyväksymään talousarvioon sidottua, ja korvauksen määrittämiseen liittyisi myös viranomaisen eli korvausta hallinnoivan ministeriön harkintaa.

Hallituksen käsityksen mukaan esityksen hyväksyttävyyttä tukevat myös kohtuullisuuden 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. Osoitetulla rahoituksella luonnollisesti kuitenkin on merkitystä ihmisten terveyspalveluiden tosiasiallisen toteutumisen kannalta. Kohtuullisuuden ja oikeasuhteisuuden osalta voidaan nostaa esiin, että taloudellisten arviointien jaksossa arvioitun 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.

Omaisuuksien suoja, asiakirjajulkisuus ja yksityiselämän suoja

Voimaannpanolain 59 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueen velvoitteeksi toimittaa korvauksen hallinnoinnista vastaavalle valtiovarainministeriölle selvitys päivystyspalvelujen toiminnasta ja taloudesta sekä toisen ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidosta aiheutuvista lisäkustannuksista korvauksen maksamista varten. Lapin tai Etelä-Savon hyvinvointialueelle palveluja tuottavalla palveluntuottajilla olisi velvollisuus salassapitosäännösten estämättä antaa hyvinvointialueelle selvityksen tekemisen kannalta välttämättömät tiedot. Lapin tai Etelä-Savon hyvinvointialueella ja niille palveluja tuottavalla palveluntuottajilla olisi lisäksi velvollisuus salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä antaa valtiovarainministeriölle korvauksen määrittämisen kannalta välttämättömät tiedot. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin muun ohella säätää tarkemmin hyvinvointialueen selvityksestä, luovutettavista tiedoista ja korvauksen myöntämiseen liittyvistä menettelyistä.

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

Palveluntuottaja, jolla on velvollisuus antaa liiketoimintaansa koskevia tietoja hyvinvointialueelle ja korvausta hallinnoivalle ministeriölle, saattaa mieltää tietojenantovelvoitteen piiriin kuuluvien tietojen olevan ainakin joltain osin liikesalaisuuden piiriin kuuluvia. Liikesalaisuuslain (595/2018) määritelmäsäännöksen mukaan liikesalaisuudella tarkoitetaan mainitussa laissa tietoa a) joka ei ole kokonaisuutena tai osiensa täsmällisenä kokoonpanona ja yhdistelmänä tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa; b) jolla a alakohdassa tarkoitettujen ominaisuuden vuoksi on taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa; ja c) jonka laillinen haltija on ryhtynyt kohtuullisiin toimenpiteisiin sen suojaamiseksi. Mainittu laki ei nimenomaisesti koske nyt käsillä olevaa tilannetta eli liikesalaisuuden piiriin mahdollisesti kuuluvan tiedon luovuttamista viranomaiselle, joista hyvinvointialue on vielä sen sopimuskumppani, mutta määritelmään viitataan tässä yhteydessä liikesalaisuuden käsitteen avaamiseksi.

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 ainakin Olli Mäenpää on katsonut liikesalaisuuksien kuuluvan perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisen suojan piiriin (Olli Mäenpää: Liikesalaisuudet viranomaisen toiminnassa, Edilex 2006, s. 68–69).

Aiemmin kuvatun mukaisesti perusoikeudet koskevat luonnollisia henkilöitä. 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, suojaako perustuslain 15 §:n 1 momentin mukainen omaisuuden suoja liikesalaisuuksia, mutta liikesalaisuuslain hallituksen esityksessä esitetyn mukaisesti lähtökohtaisesti liikesalaisuuden voidaan olettaa tulevan omaisuudensuojan piiriin. Täten ehdotetun 59 §:n 3 momentin säännöksiä tulee arvioida. Hallituksen käsityksen mukaan liikesalaisuuden puuttuvalla tietojenantovelvoitteella on hyväksyttävät ja suhteelliset ja muuten perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävät perusteet ottaen huomioon sääntelyn tavoitteet. Sääntelyn tarkoituksena on, että korvauksen maksavalla viranomaisella on riittävät tiedot, jotta korvaus voidaan maksaa hyvinvointialueelle. Korvauksen maksamisella rahoitetaan hyvinvointialueen järjestämisvastuun piiriin kuuluvan päivystyksen järjestämistä, joka puolestaan toteuttaa perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin mukaisia velvoitteita. Tietojen luovutus on lakitasolla rajattu välttämättömiin tietoihin.

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 korvauksia hallinnoivalle ministeriölle, tietojen luovutusta eteenpäin sääntelee julkisuuslaki. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai muun julkisyhteisön tai julkisuus 4 §:n 2 momentissa tarkoitettun

yhteisön, laitoksen tai säätiön liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitettun yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoidtojärjestelyihin. Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa.

Jos tietoja hallussa pitävälle viranomaiselle tulisi tietopyyntö saaduista tiedoista, ratkaistaisiin asia julkisuuslain säännösten mukaisesti. Julkisuuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (HE 30/1998 vp –PeVL 43/1998 vp). Kun ministeriö tekee päätöksen hyvinvointialueelle myönnettävästä korvauksesta, voi myös tätä kautta välillisesti välittyä tietoa palveluntuottajalle palvelun tuottamisesta aiheutuvista kustannuksista.

Erityisen merkityksellinen tietojen luovuttamiseen liittyvä sääntely olisi Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:n kannalta, joka hoitaa ulkoistamissopimukseen perustuen Kemin sairaalan melkein koko toimintaa voimaannpanolaissa säädetyn siirtymäajan mukaisesti (ks. alkuperäisen esityksen s. 21–22). Hallituksen käsityksen mukaan voimaannpanolain 59 §:n 3 momentin säännösten hyväksyttävyyttä perustuslain 15 §:n 1 momentin kannalta ja suhteessa perustuslain 12 §:n 2 momentin säännöksiin tukeekin se, että velvoite käytännössä kohdistuisi toimijaan, joka tuottaa julkisen vallan järjestämistä vastuulle kuuluvan merkittävän palvelun, joka kuuluu julkisen vallan perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin mukaisten velvoitteiden piiriin.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetun mukaisesti tietojen luovuttamiseen liittyy aina jonkin verran henkilötietojen käsittelyä, ainakin esimerkiksi tietoja luovuttavan henkilön ja hänen yhteystietojensa osalta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että henkilötietojen käsittelyn sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4 - 5). Yleistä tietosuojasetusta yksityiskohtaisemman sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuojasetuksen puitteissa tapauskohtaisesti, ja tällöin on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Valiokunnan henkilötietojen suoja koskevassa käytännössä on sinänsä korostettu lailla säätämisen tarvetta erityisesti silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen (PeVL 14/2018 vp, s. 4 – 6).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan

tietojen välttämättömyyteen (PeVL 15/2018 vp). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat 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 (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2-3). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä (PeVL 38/2016 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomaisen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan (PeVL 15/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta lausuntokäytännössään on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (PeVL 38/2016 vp, s. 3). Se on myös painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia (PeVL 15/2018).

Esitystä arvioidessa yksityiselämän suojan kannalta yleisesti ottaen voidaan ennakoida, että henkilötietoja joudutaan käsittelemään melko vähäisessä määrin tietoja luovutettaessa ja niitä luovutusta varten kerätessä, eikä viranomaiselle lähtökohtaisesti ole tarvetta luovuttaa tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia, tai kansallisen käsitteistön mukaisia arkaluonteisia tietoja. Luovutettavat tiedot koskevat viranomaisen ja palveluntuottajan terveydenhuollon järjestämistä ja tuottamista ja niiden kustannuksia, ei esimerkiksi yksittäisiä ihmisiä koskevien terveystietojen luovutuksia. Henkilötietojen käsittely tapahtuisi pääsääntöisesti tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain yleissäännösten mukaisesti. Laissa olisi kuitenkin tarpeen säätää tietojen luovutusta salassapitosäännösten estämättä koskeva sääntely, jotta hyvinvointialueeseen ja palveluntuottajaan kohdentuu tietojenluovutusta koskeva nimenomainen velvoite. Pykälässä määriteltäisiin, keneen velvoite kohdistuu ja kenelle tiedot tulee luovuttaa. Luovutettavia tietoja koskisi välttämättömyyshedellytys.

Säännöskohtaisissa perusteluissa on otettu huomioon se lähtökohtaisesti melko epätodennäköinen mahdollisuus, että jokin henkilötietojen käsittelytilanne kattaisi arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä. Tietojen käsittelyä tällöin koskisi tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain suoja-toimia koskeva sääntely, jota on selostettu säännöskohtaisissa perusteluissa, ja joiden arvioidaan olevan riittävät toimet tietojen käsittelyn suoja-toimiksi tässä sääntely-yhteydessä. Voidaan tuoda myös esiin, että viranomaisen tietojen käsittelyä koskee myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (808/2019) mukaiset velvoitteet. Säännösehdotusten katsotaan olevan ongelmattomat perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta.

Asetuksenantovaltuudet

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Perustuslakivaliokunta on todennut, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla. Itsehallinnon yhtenä takeena edellytetään siten tiettyä laintasoisuutta, millä on merkitystä suhteessa hyvinvointialueiden hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen (PeVL 17/2021 vp, kappale 34).

Ehdotetut säännökset sisältäisivät lakitasoiset säännökset siitä, mitä lisäkustannuksia valtio voi hyvinvointialueelle korvata. Korvauksen määrää koskien laissa olisi sen enimmäismäärää kos-

keva määrittely. Säännöksissä olisi myös lakitasoiset säännökset eräistä korvauksen myöntämiseen liittyvistä menettelyllistä seikoista (hyvinvointialueen velvoite antaa selvitys korvauksen maksamista varten, säännökset tietojen luovuttamisesta). Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin ehdotetun 59 §:n 4 momentin mukaan antaa laissa säädettyihin asioihin liittyviä tarkempia säännöksiä. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotettu asetuksenantovaltuus on perustuslain ja perustuslakivaliokunnan käytännön edellyttämällä tavalla riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen.

Edellä todetun perusteella hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaa esityksestä lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 59 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain (616/2021) 59 § seuraavasti:

59 §

Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden ympärivuorokautinen yhteispäivystys

Sen estämättä, mitä terveydenhuoltolain 50 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään, Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueet voivat ylläpitää kahta ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystyksikköä sairaaloidensa yhteydessä, jos väestön palvelutarve sitä edellyttää ja enemmän kuin yhden yksikön ylläpito ei vaaranna laissa hyvinvointialueen toiminnalle säädettyjen edellytysten noudattamista ja veloitteiden täyttämistä.

Jos Lapin tai Etelä-Savon hyvinvointialue ylläpitää kahta ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystyksikköä, valtion talousarvion rajoissa valtion varoista voidaan maksaa erilliskorvaus hyvinvointialueelle niistä lisäkustannuksista, joita aiheutuu hyvinvointialueen toisen ympärivuorokautisen päivystyksen ylläpidosta. Erilliskorvauksen määrä ei kuitenkaan voi ylittää 20 prosenttia koko hyvinvointialueen ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen toimintakuluista, joista on vähennetty toiminnasta saadut tulot.

Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueen on toimitettava korvauksen hallinnoinnista vastaavalle valtionvarainministeriölle selvitys päivystyspalvelujen toiminnasta ja taloudesta sekä toisen ympärivuorokautisen yhteispäivystyksikön ylläpidosta aiheutuvista lisäkustannuksista. Lapin tai Etelä-Savon hyvinvointialueelle palveluja tuottavalla palveluntuottajilla on velvollisuus salassapitosäännösten estämättä antaa hyvinvointialueelle selvityksen tekemisen kannalta välttämättömät tiedot. Lapin tai Etelä-Savon hyvinvointialueella ja niille palveluja tuottavalla palveluntuottajilla on lisäksi velvollisuus salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä antaa valtiovarainministeriölle korvauksen määrittämisen kannalta välttämättömät tiedot.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin kustannusten korvaamisen perusteista, hyvinvointialueen selvityksestä, luovutettavista tiedoista ja korvauksen myöntämiseen liittyvistä menettelyistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 59 §:n 2–4 momentin mukainen korvaus maksetaan ensimmäisen kerran vuonna 2024 syntyneistä kustannuksista.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru

LUONNOS

Laki

sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain 59 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain (616/2021) 59 § seuraavasti:

Alkuperäinen ehdotus

59 §

Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden ympärivuorokautinen yhteispäivystys

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 hyvinvointialueen toiminnalle säädettyjen edellytysten noudattamista ja velvoitteiden täyttämistä.

Täydentävä ehdotus

59 §

Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden ympärivuorokautinen yhteispäivystys

(kuten alkuperäisessä esityksessä)

Jos Lapin tai Etelä-Savon hyvinvointialue ylläpitää kahta ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystysyksikköä, valtion talousarvion rajoissa valtion varoista voidaan maksaa erilliskorvaus hyvinvointialueelle niistä lisäkustannuksista, joita aiheutuu hyvinvointialueen toisen ympärivuorokautisen päivystyksen ylläpidosta. Erilliskorvauksen määrä ei kuitenkaan voi ylittää 20 prosenttia koko hyvinvointialueen ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen toimintakuluista, joista on vähennetty toiminnasta saadut tulot.

Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueen on toimitettava korvauksen hallinnoinnista vastaavalle valtiovarainministeriölle selvitys päivystyspalvelujen toiminnasta ja taloudesta sekä toisen ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidosta aiheutuviista lisäkustannuksista. Lapin tai Etelä-Savon hyvinvointialueelle palveluja tuottavalla palve-

Alkuperäinen ehdotus

Täydentävä ehdotus

luntuottajilla on velvollisuus salassapitosäännösten estämättä antaa hyvinvointialueelle selvityksen tekemisen kannalta välttämättömät tiedot. Lapin tai Etelä-Savon hyvinvointialueella ja niille palveluja tuottavalla palveluntuottajilla on lisäksi velvollisuus salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä antaa valtiovarainministeriölle korvauksen määrittämisen kannalta välttämättömät tiedot.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin kustannusten korvaamisen perusteista, hyvinvointialueen selvityksestä, luovutettavista tiedoista ja korvauksen myöntämiseen liittyvistä menettelyistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . . . Lain 59 §:n 2–4 momentin mukainen korvaus maksetaan ensimmäisen kerran vuonna 2024 syntyneistä kustannuksista.