

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 59 §:n muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 59 §:n muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi (HE 319/2022 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

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): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 105/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Merituuli Mähkä, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Mikko Meuronen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Sirkku Pikkujämsä, sosiaali- ja terveysministeriö
- finanssineuvos Noora Heinonen, valtiovarainministeriö
- tutkija Tuukka Holster, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- hyvinvointialuejohtaja Santeri Seppälä, Etelä-Savon hyvinvointialue
- hallintoylilääkäri Sari Raassina, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy

Valiokunnan mietintö StVM 53/2022 vp

- terveysjohtaja Miia Palo, Lapin hyvinvointialue

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- Itä-Suomen aluehallintovirasto
- kaupunginjohtaja Matti Ruotsalainen, Kemin kaupunki
- kaupunginjohtaja Janne Laine, Savonlinnan kaupunki
- Suomen Lääkäriliitto ry
- Tehy ry
- HUS-yhtymä
- Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue
- Lapin aluehallintovirasto
- Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue
- Pohjois-Karjalan hyvinvointialue
- Päijät-Hämeen hyvinvointialue
- Varsinais-Suomen hyvinvointialue

Valiokunta on saanut, ei lausuttavaa:

- Etelä-Karjalan hyvinvointialue
- Helsingin kaupunki

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esitys 319/2022 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annettua lakia, terveydenhuoltolakia ja kotikuntalakia. Lisäksi ehdotetaan kumottavaksi pykälä sosiaalihuoltolaisesta.

Esityksessä 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.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi tehtäväksi hoitopaikan valintaa koskevaan lainsäädäntöön pääosin teknisluonteisia tarkistuksia terveydenhuoltolakiin, sosiaalihuoltolakiin ja kotikuntalakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan alkuvuonna 2023.

Hallituksen esitys 328/2022 vp

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

Valiokunnan mietintö StVM 53/2022 vp

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

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä HE 319/2022 vp ehdotetaan säädettäväksi, että voimaannpanolain 59 §:ssä (laki sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta 616/2021) säädetty Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueen mahdollisuus ylläpitää useampaa kuin yhtä ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystysyksikköä sairaaloidensa yhteydessä säädetään toistaiseksi voimassa olevaksi mahdollisuudeksi. Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueet voisivat ylläpitää kahta tällaista sairaalaa, jos väestön palvelutarve sitä edellyttää ja enemmän kuin yhden yksikön ylläpito ei vaaranna laissa hyvinvointialueen toiminnalle säädettyjen edellytysten noudattamista ja velvoitteiden täyttämistä. Voimassa olevassa laissa näillä hyvinvointialueilla on mahdollisuus kahden tällaisen sairaalan ylläpitoon vuoden 2032 loppuun saakka.

Lisäksi esityksessä selkeytettäisiin hoitopaikan valintaa koskevaa sääntelyä muuttamalla terveydenhuoltolain 47 ja 48 §:n sääntelyä siten, että oikeustila pääsääntöisesti säilyy voimassa olevan oikeuden osalta. Lisäksi sosiaalihuoltolakiin (1301/2014) ja kotikuntalakiin (201/1994) tehtäisiin teknisluonteiset muutokset.

Hallituksen esitystä HE 319/2022 vp täydentävässä hallituksen esityksessä HE 328/2022 vp ehdotetaan, että voimaannpanolain 59 §:ssä säädetään valtion erilliskorvauksesta, jolla valtio voisi korvata Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidosta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia. Erilliskorvauksen määrä ei kuitenkaan voi ylittää 20:tä prosenttia koko hyvinvointialueen ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen toimintakuluista, joista on vähennetty toiminnasta saadut tulot. Esityksen tavoitteena on vahvistaa Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden edellytyksiä kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpitoon.

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

Hallituksen esityksen HE 328/2022 vp perustelujen (s. 5, 25 ja 26) mukaan ehdotus myönnettävästä erillisestä korvauksesta perustuu erityisesti siihen, että erilliskorvauksella halutaan turvata Kemian ja Savonlinnan sairaalan päivystystoiminnan jatkumista aiemman laajuisena, sillä niissä on historiallisesti ollut ympärivuorokautinen yhteispäivystys aiemman oman sairaanhoitopiirin keskussairaalamuotoon perusteella. Erilliskorvauksen takia näiden kahden alueen ei perustelujen mukaan tarvitsisi kohdentaa rahoituslain perusteella saamaansa yleiskatteellista rahoitusta kahden yhteispäivystysyksikön ylläpidon aiheuttamiin ylimääräisiin kustannuksiin.

Valiokunnan mietintö StVM 53/2022 vp

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty esityksiin sekä myönteisiä että kriittisiä kannanottoja.

Lapin ja Etelä-Savon alueita edustavien tahojen puolelta käsiteltävinä olevia esityksiä on lähtökohtaisesti pidetty kannatettavina, mutta siten riittämättöminä, ettei sääntely pidemmällä tähtäimellä turvaa riittävää rahoitusta kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystyksikön tai kahden päivystävän sairaalayksikön ylläpitoon. Näissä lausunnoissa katsottiin, ettei ehdotetussa erilliskorvauksessa ole otettu huomioon riittävästi erilaisia kustannuksia. Myös ehdotuksen sisältämä 20 prosentin leikkuri ehdotettiin poistettavaksi. Kyseisten alueiden näkemyksenä oli myös, että esitystä tulee muuttaa siten, että voimaannanolain 59 §:n 1 momentin mukainen mahdollisuus ylläpitää kahta ympärivuorokautista yksikköä muutetaan velvollisuudeksi. Näkemyksenä myös oli, että voimaannanolain 59 §:n 1 momentin ehto "jos väestön palvelutarve sitä edellyttää ja enemmän kuin yhden yksikön ylläpito ei vaaranna laissa hyvinvointialueen toiminnalle säädettyjen edellytysten noudattamista ja velvoitteiden täyttämistä" tulisi poistaa.

Useat muut lausunnonantajat eivät kannata esityksen mukaisen erillisen korvauksen maksamista kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystyksikön ylläpidosta johtuviin lisäkustannuksiin tai muutoin esittivät esityksestä kriittisiä näkemyksiä. Lausuntojen mukaan nyt esitettävä erilliskorvaus merkitsee poikkeamista hyvinvointialueiden yleiskatteellisesta rahoitusjärjestelmästä. Lausunnoissa katsottiin, että hyvinvointialueita ja niiden asukkaita tulisi esitettyjen näkemysten mukaan kohdella yhdenvertaisesti rahoitusta myönnettäessä. Kaikkien hyvinvointialueiden tulisi esitettyjen näkemysten mukaan rahoittaa palvelutuotantonsa myös päivystysjärjestelyjen osalta saamallaan valtion yleiskatteellisella rahoituksella. Sääntelyä ei pidetty myöskään tarpeeksi läpinäkyvänä tapana myöntää rahoitusta. Ehdotetun sääntelyn myötä todettiin myös syntyvän painetta uusien korvausten maksamiseen myös muille alueille ja muihin tehtäviin, mitä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena yleiskatteellisen rahoitusjärjestelmän toimivuuden kannalta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa nostettiin esiin myös huoli henkilöstön riittävydestä, jos alueella ylläpidetään kahta ympärivuorokautisesti päivystävää sairaalaa.

Esityksessä HE 319/2022 vp ehdotettuja terveydenhuoltolain hoitopaikan valintaa koskevaan lainsäädäntöön ehdotettuja muutoksia pidettiin valiokunnan asiantuntijakuulemisissa perusteltuina ja kannatettavina.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 105/2022 vp, kappale 3), että se on vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta katsoo (PeVL 105/2022 vp, kappale 4), ettei nyt ehdotettu sääntely muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että esityksessä on käsitelty niitä perusteita, miksi Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueeseen kohdentuvaa erilliskorvausta esitetään. Esityksen taustalla on eduskunnan lausuma Kemin ja Savonlinnan sairaaloiden riittävän palvelutason turvaamisesta. Keskeinen syy poikkeukselliseen sääntelyyn on historia siitä, että myös Kemissä ja Savonlinnassa on ollut ympärivuorokautinen yhteispäivystysyksikkö. Vaikka sinänsä hyvinvointialueiden yleiskatteellisella rahoituksella voidaan kattaa päivystyspalveluiden järjestäminen näillä alueilla,

Valiokunnan mietintö StVM 53/2022 vp

voidaan perustelujen mukaan lisärahoituksella vahvistaa Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden edellytyksiä kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpitoon. Esityksessä on kuitenkin myös tunnistettu (muun muassa s. 24—27) jännite liittyen kyseessä olevien Lapin ja Pohjois-Savon hyvinvointialueiden sekä muiden hyvinvointialueiden asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun. Esitys perustuu saadun selvityksen mukaan hallituksen poliittiseen kokonaisharkintaan ja valintaan sopivasta keinosta toteuttaa eduskunnan lausuma.

Voimaanpanolain 59 §:n 1 momentin ehdotettu sääntely velvoittaa hyvinvointialueita ja laajemmin samaan yhteistyöalueeseen kuuluvia hyvinvointialueita itse arvioimaan pykälässä säädettyjen edellytysten toteutumista päivystysverkkopäätöksiä tehdessään. Esityksen HE 319/2022 vp perustelujen mukaan järjestämislain 36 §:n nojalla päivystyksen järjestäminen on asia, josta sovitaan yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden välillä yhteistyösopimuksessa. Näin ollen päätös kahden tällaisen yksikön ylläpidosta ei ole yksin Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueen asia, vaan päivystyksen kokonaisuudesta sovitaan yhteistyösopimuksessa. Esityksellä on siten vaikutuksia myös muiden yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden viranomaisiin, kun ne valmistelevat yhteistyösopimuksen laadintaa ja yleisemmin sosiaali- ja terveystalujen kokonaisuutta.

Päivystyksen järjestäminen on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 9 §:ssä tarkoitettu suurempiin kokonaisuuksiin koottava tehtävä. Päivystävissä yksiköissä on oltava terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:n 6 momentin mukaan riittävät voimavarat ja osaaminen, jotta hoidon laatu ja potilasturvallisuus toteutuvat. Kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (583/2017) säädetään päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä. Ehdotettu 59 §:n sääntely ei oikeuta poikkeamaan edellä todetusta sääntelystä.

Valiokunta toteaa, että esityksessä HE 319/2022 vp on tunnistettu, että sillä voi olla niin myönteisiä kuin kielteisiä vaikutuksia henkilöstön saatavuuteen. Perusteluissa (s. 29) tuodaan esiin, että "jos alueen kaksi sairaalaa ylläpitävät laajaa päivystyksen palvelutasoa, voi tämä johtaa kilpailuun työntekijöistä niin alueen sairaaloiden välillä kuin muiden hyvinvointialueiden sairaaloiden kanssa. Toisaalta se, että sairaalassa järjestetään päivystystä, voi olla osaavaa henkilökuntaa paikkakunnan sairaalaan houkutteleva tekijä."

Ehdotetun voimaanpanolain 59 §:n 1 momentin edellytys kahden yhteispäivystysyksikön ylläpidolle on, ettei yksikön ylläpito vaaranna laissa hyvinvointialueen toiminnalle säädettyjen edellytysten noudattamista ja velvoitteiden täyttämistä, mikä viittaa esityksen HE 319/2022 vp perustelujen mukaan osaltaan myös henkilökunnan riittävyyteen liittyviin seikkoihin. Perusteluissa todetaan (s. 37), että järjestämistä koskevasta lainsäädännöstä seuraa, että päivystystä koskevia päätöksiä tehtäessä on huomioitava esimerkiksi se, että päivystys pystytään alueella järjestämään osaamisen ja toimintakyvyn turvaavalla tavalla, eli jos hyvinvointialueella ylläpidetään kahta ympärivuorokautisesti päivystävää yksikköä, ei tämä saa johtaa esimerkiksi siihen, ettei yksiköissä ole riittävästi osaavaa henkilökuntaa lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Näin ollen hyvinvointialueella ja yhteistyöalueella on punnittava kahden yksikön ylläpitoa myös tämä seikka huomioon ottaen.

Valiokunnan mietintö StVM 53/2022 vp

Esityksen perustelut huomioiden valiokunta ei kannata voimaannanolain 59 §:n 1 momentin sääntelyn muuttamista velvoittavaksi eikä sen sisältämän edellytyksen poistamista. Arviointi tulee valiokunnan näkemyksen mukaan tehdä ehdotetun voimaannanolain 59 §:n 1 momentin mukaisesti alueella.

Valiokunta korostaa, että kahden ympärivuorokautisen päivystyspisteen ylläpito joillain hyvinvointialueilla ei saa johtaa tilanteeseen, jossa kyseisten hyvinvointialueiden päivystystoiminnan ylläpito vaarantaa kyseisen hyvinvointialueen tai muiden yhteistoiminta-alueen hyvinvointialueiden edellytyksiä toteuttaa oman väestönsä terveydenhuoltoa parhaalla mahdollisella tavalla.

Erilliskorvauksen osalta valiokunta pitää perusteltuna esityksessä ehdotettua lähtökohtaa, että korvattavaksi ei tule Kemin tai Savonlinnan koko sairaalan tai sen päivystyksen ylläpitokustannusten korvaaminen, vaan valtion varoista voitaisiin maksaa sellaisia lisäkustannuksia, jotka kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen ylläpidosta aiheutuisi. Valiokunta kuitenkin toteaa, että erilliskorvaus on poikkeus hyvinvointialueiden yleiskatteellisesta rahoitusjärjestelmästä, minkä voidaan valiokunnan asiantuntijakuulemisen perusteella nähdä olevan ongelmallista yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Ehdotettu ratkaisu nostaa esiin kysymyksen siitä, päätyisivätkö muut alueet itsehallintonsa puitteissa ylläpitämään useampaa ympärivuorokautista sairaalaa, tai kysymyksen siitä, tulisiko erilliskorvausta kohdentaa myös sellaisille alueille, joilla väestörakenne ja olosuhteet edellyttävät useamman vastaavan ympärivuorokautisen päivystävän sairaalan ylläpitoa tai joilla on päivystyksessä ongelmia henkilöstön saatavuudessa.

Korvauksen 20 prosentin leikkurin osalta valiokunta viittaa esityksessä HE 328/2022 vp esitettyihin perusteluihin (s. 19), joiden mukaan asetetulla prosenttiosuudella pyritään mahdollistamaan pienempiin, rinnakkaisiin yksiköihin jakautuvasta toiminnasta aiheutuvien ylimääräisten kustannusten korvaamista niin, että korvausmenettelyn kohtuullisuus julkisen talouden näkökulmasta ja hyvinvointialueen kannustimet tehokkaaseen palvelutuotantoon säilyvät. Enimmäismäärän asettamisella voidaan perustelujen mukaan myös ehkäistä tilannetta, jossa rahoitetaan kahteen kertaan sitä toimintaa, jolla on jo rahoitus hyvinvointialueen yleiskatteellisessa rahoituksessa tai muulla tavoin. Ottaen huomioon perusteluissa todettu ja se, että esitetty erilliskorvaus on jo poikkeus muusta rahoitussääntelystä, valiokunta ei kannata esitetyn korvauksen enimmäismäärän poistamista sääntelystä. Valiokunta pitää asianmukaisena, että eduskunta voi talousarvion rajoissa kulloinkin päättää, kohdennetaanko korvauksen maksamiseen rahoitusta ja missä määrin, lainsäädännössä säädetty enimmäismäärä huomioon ottaen.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta puoltaa ehdotettua sääntelyä. Sääntelyn toimivuutta ja oikeudenmukaisuutta tulee kuitenkin osana hyvinvointialueiden rahoituksen seuranta arvioida sekä palvelujen saatavuuden että rahoituksen kohdentumisen ja rahoitusmallin kokonaisuuden läpinäkyvyyden näkökulmasta ja tarvittaessa muuttaa sääntelyä. Myös päivystyksen kokonaisuuden toimivuutta tulee seurata. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa. (*Valiokunnan lausumaehdotus*)

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö StVM 53/2022 vp

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 319/2022 vp sisältyvät 2.—4. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 328/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hylkää hallituksen esitykseen HE 319/2022 sisältyvän 1. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa päivystyspalvelujen osalta perustuslain 19 §:n 3 momentin nojalla turvattujen oikeuksien toteutumista hyvinvointialueilla ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin varmistaakseen oikeuksien toteutumisen käytännössä.

Helsingissä 17.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Markus Lohi kesk
varapuheenjohtaja Mia Laiho kok
jäsen Kim Berg sd
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Noora Koponen vihr
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Merja Kyllönen vas
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Sofia Virta vihr
varajäsen Aino-Kaisa Pekonen vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Päivi Salo