

HE 38/2019 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi terveydenhuoltolakia ja lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.

Vaasan sairaanhoitopiirille lisättäisiin velvoite järjestää laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö keskussairaалansa yhteyteen. Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin velvoite järjestää päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä poistettaisiin tarpeettomana.

Lisäksi yliopistollisille sairaanhoitopiireille säädettäisiin velvoite antaa lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja tuomioistuinten pyynnöstä. Lausuntojen antamista hallinnoisi Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri, jolle maksettaisiin valtion varoista erilliskorvaus tehtävän hoitamisesta ja joka maksaisi korvaukset lausuntojen laatijoille.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia muutettaisiin siten, että lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamista ei katsottaisi valtionosuustehtäväksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2020 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
1.2 Nykytilan arviointi.....	11
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	13
2.1 Tavoitteet.....	13
2.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	14
2.3 Keskeiset ehdotukset.....	18
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	18
4 ASIAN VALMISTELU.....	21
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	25
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	26
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	26
1.1 Terveydenhuoltolaki.....	26
1.2 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.....	29
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	29
3 VOIMAANTULO.....	29
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	30
LAKIEHDOTUKSET.....	32
Laki terveydenhuoltolain muuttamisesta.....	32
Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	34
LIITE.....	35
RINNAKKAISTEKSTIT.....	35
Laki terveydenhuoltolain muuttamisesta.....	35
Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	38

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Päivystysjärjestelmän muutokset

Terveystenhuollon päivystysjärjestelmää ja erikoissairaanhoidon työnjakoa muutettiin vuoden 2017 alusta voimaan tulleella terveydenhuoltolain muutoksella 1516/2016 sekä sen nojalla annetuilla Valtioneuvoston asetuksella kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen järjestämisen erikoisalakohtaisista edellytyksistä (583/2017) sekä Valtioneuvoston asetuksella erikoissairaanhoidon työnjaosta ja eräiden tehtävien keskittämisestä (582/2017). Voimaantulon siirtymäajat päättyivät pääosin vuoden 2018 alussa.

Päivystysjärjestelmästä säädetään terveydenhuoltolain 50 §:ssä. Terveystenhuoltolain mukaan 12 sairaanhoitopiirille on säädetty velvollisuus järjestää laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö keskussairaalaansa yhteyteen. Helsingin ja Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Päijät-Hämeen, Etelä-Karjalan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin sairaanhoitopiirien on järjestettävä laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö, jossa on perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystys ja joka pystyy tarjoamaan laajasti palveluita usealla lääketieteen erikoisalalla ympärivuorokautisesti välittömästi ja jolla on voimavarat terveydenhuollossa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja erityistilanteiden hoitamiseen. Laajan ympärivuorokautisen päivystysyksikön tulee tukea muita päivystysyksiköitä.

Valtioneuvoston asetuksella on määritelty, että laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikössä tulee olla akuuttilääketieteen, anesthesiologian ja tehohoidon, gastroenterologisen kirurgian, kardiologian, lastentautien, naistentautien ja synnytysten, neurologian, ortopedian ja traumatologian, psykiatrian, radiologian, sisätautien ja yleislääketieteen erikoisalojen kiireellisen hoidon ja päivystyksen edellytykset ja osaaminen sekä yöpäivystystä lukuun ottamatta hammaslääketieteen päivystys. Kiireellisen hoidon antamista varten tulee olla tarvittava määrä osaaavaa terveydenhuollon ammattihenkilöstöä. Yksikössä tulee olla tarvittavat tilat, välineet ja laitteet potilaan taudinmäärittämiseen ja hoitoon sisältäen leikkaustoiminnan ja tehohoidon.

Sairaanhoitopiirit, joissa on yliopistollinen sairaala, voivat väestön palvelutarpeen niin edellyttäessä perustaa useamman kuin yhden ympärivuorokautisesti päivystävän yhteispäivystysyksikön sairaaloidensa yhteyteen.

Muiden sairaanhoitopiirien tulee ylläpitää ympärivuorokautista perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystystä, jossa on valmius väestön tavanomaisten kiireellisten terveysongelmien hoitoon, keskussairaalan yhteydessä. Sairaanhoitopiiri voi määritellä päivystyksen laajuuden alueen väestön tarpeiden mukaisesti ottaen huomioon erityisvastuualueen järjestämispöytäkirja.

Muissa terveydenhuollon yksiköissä ei pääsääntöisesti ole ympärivuorokautista päivystystä. Sosiaali- ja terveysministeriö voi myöntää kunnalle tai sairaanhoitopiirille luvan ympärivuorokautisen perusterveydenhuollon tai akuuttilääketieteen päivystyksen järjestämiseen, jos palvelujen saavutettavuus ja päivystyspisteiden väliset etäisyydet sitä edellyttävät eikä väestön tarvitsemia palveluja voida riittävästi turvata ensihoitopalvelun avulla.

HE 38/2019 vp

Vaasan sairaanhoitopiiri ylläpitää ympärivuorokautista perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon päivystystä. Vaasan keskussairaala on nykyisin monen erikoisalan ympärivuorokautinen päivystys. Sen päivystysvalmius vastaa pitkälti asetusten edellyttämää laajan päivystyksen sairaalan päivystysvalmiutta. Tällä hetkellä sairaalasta puuttuu asetuksen edellyttämiin erikoisaloihin verrattuna neurologian erikoisalan ympärivuorokautinen päivystys ja lisäksi on tarve täydentää suun terveydenhuollon päivystystä. Muilta osin sairaala jo täyttää laajan päivystyksen edellytykset.

Vaasan sairaanhoitopiirin väestöstä 51 prosenttia on ruotsinkielisiä. Vaasan keskussairaalan henkilöstöstä 43 prosentilla äidinkieli on ruotsi. Henkilöstöstä 94 prosentilla on kielitaitotodistus toisesta kotimaisesta kielestä.

Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri on perussäännösten mukaan yksikielinen kuntayhtymä. Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirille on säädetty velvoite väestön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi järjestää päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että potilas saa palvelut valitsemallaan kielellä.

Perustuslakivaliokunta otti kantaa laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämiseen lausunnossaan PeVL 63/2016 vp – HE 224/2016 vp seuraavasti: Ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa merkittävimmäksi muodostuu kuitenkin kysymys siitä, ovatko hallituksen esityksessä ja sosiaali- ja terveysministeriön perustuslakivaliokunnalle toimittamassa lisäselvityksessä esitetyt perusteet ympärivuorokautisen laajan päivystyksen yksikön järjestämiselle nimenomaan Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin keskussairaalan yhteyteen riittäviä ja asianmukaisia. Koska hallituksen esityksessä ehdotettu malli johtaa edellä todetun mukaisesti kielellisten oikeuksien toteutumisen heikentymiseen, esityksen hyväksyttävyyden kannalta arvioinnissa ratkaisevaa on se, onko lainsäätäjällä ollut valittavana useita muuten kuin kielellisten oikeuksien kannalta yhtä hyviä vaihtoehtoja.

Hallituksen esityksen perustelujen (HE 224/2016 vp, s. 43—44) mukaan harkintakriteereinä, jonka perusteella laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköt on määritetty, ovat olleet kielellisten näkökohtien lisäksi osaaminen ja voimavarat, väestöpohja, saavutettavuus ja luontaiset kulkusuunnat väestön näkökulmasta, erityisvastualueen sisäinen työnjako sekä sairaalaverkon valtakunnallinen kattavuus ja valmiuden ylläpito.

Perustuslakivaliokunta korostaa, että tällaisessa harkintatilanteessa, joka liittyy perimmiltään perustuslaissa turvattuihin välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, on pyrittävä ratkaisuun, joka samanaikaisesti toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla myös muita perusoikeuksia. Valiokunta toisaalta muistuttaa, että kieli ja potilaan tarve tulla ymmärretyksi on tärkeä osa potilasturvallisuutta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen perusteluissa ja sosiaali- ja terveysministeriön lisäselvityksessä on pystytty riittävän uskottavasti esittämään, että ehdotettu ratkaisu on väestön palvelutarpeen, saavutettavuuden ja potilasturvallisuuden kannalta esillä olleista vaihtoehtoista parempi. Tämä huomioiden perustuslakivaliokunta toteaa, että perustuslaista ei seuraa velvoitetta antaa tämänkaltaisessa harkintatilanteessa kielellisille oikeuksille yksinomaisesti ratkaisevaa painoarvoa muiden perusoikeuksien toteutumisen kustannuksella.

Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin saamansa selvityksen perusteella selvänä, että kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta Vaasan keskussairaala palvelisi ruotsinkielisiä asukkaita paremmin kuin ehdotettu järjestely. Hallituksen esityksen perustana olevaa 12 sairaanhoitopiirin määrää ei asiallisesti perustella muuten kuin vetoamalla hallituksen sote- ja maakunta-

HE 38/2019 vp

uudistuksen yhteydessä tekemiin linjauksiin. Näin ollen perustuslain 17 §:n kielelliset perusoikeudet parhaiten toteuttavana ratkaisuna voidaankin valiokunnan mielestä pitää sitä, että laajan päivystyksen yksikkö sijoitettaisiin sekä Vaasan että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin.

Perustuslakivaliokunta totesi, että mikäli sosiaali- ja terveysvaliokunta hyväksyy hallituksen esittämän mallin laajan päivystyksen sairaaloista, kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen tulee turvata vähintään asettamalla Seinäjoen keskussairaallalle nimenomainen lakisääteinen velvoite huolehtia siitä, että Vaasasta Seinäjoelle siirtyvät ruotsinkieliset voivat käytännössä käyttää omaa kieltään.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti mietinnössään StVM 43/2016 vp – HE 224/2016 vp Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköjä koskevaa 3 momenttia täsmennettäväksi siten, että väestön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin on järjestettävä päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että potilas saa palvelut valitsemallaan kielellä. Velvoite vastaa päivystyksen osalta terveydenhuoltolain 6 §:ssä kaksikielisille kunnille asetettua velvoitetta järjestää terveydenhuoltopalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että asiakas ja potilas saavat palvelut valitsemallaan kielellä.

Eduskunta hyväksyi 50 §:n 3 momentin sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamassa muodossa. Eduskunta edellytti vastauksessaan HE 224/2016 vp – EV 244/2016 vp, että hallitus seuraa toteutuvatko terveydenhuoltolain 50 §:n 3 momentissa tarkoitetut kielelliset oikeudet Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin päivystyspalveluissa siten, että potilas saa palvelut valitsemallaan kielellä joko suomeksi tai ruotsiksi ja ryhtyy tarvittaessa seurannan edellyttämiin toimenpiteisiin.

Lääkietieteelliset asiantuntijalausunnot

Tuomioistuinten tarvitsemien lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen laatimista ei ole lailla säädetty minkään organisaation tehtäväksi. Käytännössä nykyisin tuomioistuimet eivät saa tarvitsemiaan lausuntoja.

Ennen vuotta 2011 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira antoi tuomioistuimille pyynnöstä vakuutuslääketieteellisiä lausuntoja. Valvira lopetti lausuntojen antamisen vuonna 2011, koska tehtävää ei ollut säädetty sen tehtäväksi ja koska siitä olisi voinut seurata jääviys valvonta-asioissa. Lisäksi lausunnonantajien saaminen joissain asiaryhmissä oli vaikeaa.

Tuomioistuinten lausuntojen saanti on vuodesta 2014 lähtien ratkaistu siten, että STM on kirjeellään pyytänyt yliopistollisia sairaanhoitopiirejä antamaan kukin vuorollaan lausunnot kiertävän vuorojärjestelmän mukaisesti. Järjestely perustuu vapaaehtoisuuteen. Ainakin osa yliopistollisista sairaanhoitopiireistä on vuoden 2017 jälkeen ilmoittanut, että ei pysty antamaan lausuntoa, koska lausunnon antamiseen halukasta asiantuntijaa ei ole löytynyt.

Lausuntojen tarve eri tuomioistuimissa

Korkein oikeus

Korkeimmasta oikeudesta säädetään korkeimmasta oikeudesta annetussa laissa. Korkeimman oikeuden työjärjestyksessä (576/2006) on tarkemmat määräykset asioiden käsittelystä ja työskentelystä.

Korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa sekä valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Sen tärkein tehtävä on ennakkopäätösten antaminen. Lainkäyttöasioina korkein oikeus käsittelee valitukset hovioikeuksien ja myös eräistä vakuutus oikeuden, markkinaoikeuden ja kärjäoikeuden maa-oikeutena tekemistä ratkaisuksista. Eräin edellytyksin kärjäoikeuden ratkaisusta voidaan hakea suoraan valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Korkein oikeus käsittelee myös ylimääräistä muutoksenhaku koskevat asiat sekä ensimmäisenä ja ainoana oikeusasteena hovioikeuden tuomareita ja ylimpiä syyttäjiä koskevat virkarikosasiat. Korkein oikeus käsittelee myös oikeushallintoasioita.

Korkeimman oikeuden jäseniä ovat presidentti ja oikeusneuvokset. Korkeimmassa oikeudessa voi lisäksi olla määräaikaisia jäseniä. Korkeimmassa oikeudessa ei ole lääkärijäsentä eikä sen käytettävissä ole tahoja, joka olisi velvoitettu antamaan lääketieteellisen lausunnon vakuutus oikeudellisessa asiassa.

Eräissä työtaturma- ja ammattitautivakuutuslainsäädäntöön perustuvissa korvausasioissa vakuutus oikeuden antamasta päätöksestä on rajoitetusti oikeus hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta, jos korkein oikeus myöntää valituslupan. Korkein oikeus tarvitsee lausuntoja useimmiten käsitellessään vakuutus oikeuden päätöksistä tehtyjä valituksia työtaturma- ja ammattitautilain (459/2015) ja maatalousyrittäjän työtaturma- ja ammattitautilain (873/2015) mukaisissa asioissa, joissa ratkaistavana on kysymys siitä oikeuttaako vamma, sairaus tai kuolema korvaukseen tai siitä, kenen on korvaus maksettava.

Korkein oikeus on aikaisempina vuosina pyytänyt vuosittain noin 10 – 20 lausuntoa työtaturma- ja ammattitautiasioissa. Lisäksi korkein oikeus on aikaisemmin pyytänyt muutamia lausuntoja liikennevakuutuskorvausta koskevissa asioissa. Työtaturma- ja ammattitautiasioista poiketen liikennevakuutuslain mukaiset muutoksenhakuasiat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa kuntoutusasioita lukuun ottamatta. Kuntoutusta koskevissa asioissa muutosta haetaan valittamalla vakuutus oikeuteen siten kuin liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (626/1991) 16 §:ssä säädetään.

Kärjäoikeudet ja hovioikeudet

Kärjä- ja hovioikeudet eivät tilastoi lääketieteellisten lausuntojen pyytämistä, joten tarkkoja lukumäärätietoja ei ole saatavilla. Lukumääräisesti hovioikeudet eivät ole pyytäneet lausuntoja usein itse, vaan ne oli aikaisemmin pääsääntöisesti hankittu jo kärjäoikeusvaiheessa ja tulleet sitä kautta muutoksenhaussa hovioikeuden käyttöön. Kärjäoikeuksissa lausuntojen pyytäminen on vaihdellut: osa kärjäoikeuksista ei ole pyytänyt lausuntoja viime vuosien aikana lainkaan, osa pyytää pääsääntöisesti aina kun kyse on liikennevahinko-, työtaturma-, ammattitauti- tai potilasvahinkoasiasta, jossa taustalla on työtaturma- ja ammattitautilain mukainen vahinkoasia. Keskimäärin lausuntoja on pyydetty satunnaisesti tai enintään 1–2 vuosittain per kärjäoikeus. Yhteensä kärjä- ja hovioikeudet pyytävät lausuntoja arviolta enintään 10 vuosittain. Kärjäoikeuksien ja hovioikeuksien halukkuutta pyytää lausuntoja on laskenut se, että lausuntoja on ollut vaikea saada viime vuosina tai lausunnon saaminen on kestänyt prosessin kanalta kohtuuttoman kauan.

Vaikka lausuntoja ei ole määrällisesti paljon, myös kärjä- ja hovioikeudet tarvitsevat riippumattomia lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja käsitellessään muun muassa liikennevahinkoja potilasvahinkoasioita tai rikosasioiden liitännäisinä esimerkiksi työtaturma-asioita. Yleisimpiä ja samalla vaativimpia tapauksia ovat työtaturmissa ja liikennevahingoissa syntyneet vakavat aivovammat ja monirajavammat sekä liikennevahingoissa syntyneet niskan revähdyshammat (whiplash). Asiantuntijalausunnon riippumattomuus ja korkea asiantuntemus takaavat

aineellisesti oikean lopputuloksen kulloinkin kysymyksessä olevassa riidassa. Asiantuntijalausnon merkitys korostuu, koska tuomioistuimen kokoonpanoon ei kuulu lääkärijäsentä, eikä tuomioistuimilla ole myöskään mahdollisuutta saada lääketieteellistä asiantuntemusta edellyttäviä lausuntoja muun järjestelyn kautta, kuten esimerkiksi vakuutusoikeudella on. Tällaisten asiantuntijalausuntojen käyttäminen vähentää selkeästi asianosaisten itsensä nimeämää todistusta ja sitä kautta merkittävästi myös oikeudenkäyntikuluja.

Vakuutusoikeus

Vakuutusoikeus on toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuin. Vakuutusoikeudessa käsiteltävät asiat koskevat muun muassa henkilön oikeutta työeläkkeeseen, kansaneläkkeeseen, työttömyysetuuteen, palkkaturvaan, asumistukeen, opintotukeen, Kansaneläkelaitoksen maksamiin vammaisetuuksiin, sairausvakuutuslain mukaiseen etuuteen, kuntoutukseen sekä oikeutta korvaukseen työtapaturman, ammattitaudin, rikosvahingon, sotilasvamman tai sotilastapaturman perusteella.

Vakuutusoikeuden jäseniä ovat ylituomari ja vakuutusoikeustuomarit. Vakuutusoikeudessa on ylilääkäri, joka toimii päätoimisena lääkärijäsenenä. Lääkärijäsenenä toimimisen lisäksi ylilääkäri suunnittelee ja kehittää vakuutusoikeuden lääketieteellistä arviointimenettelyä sekä huolehtii lääkärijäsenten töiden yleisestä suunnittelusta ja järjestämisestä sekä työskentelyn tuloksellisuudesta. Hänen tulee myös valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta lääkärijäsenten osalta.

Vakuutusoikeudessa on sivutoimisia lääkärijäseniä, työoloja tai yritystoimintaa tuntevia jäseniä sekä sotilasvamma-asioita tuntevia jäseniä sekä heidän varajäseniään. Vakuutusoikeuden sivutoimiset jäsenet määrää valtioneuvosto viiden vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Lääkärijäsenen tulee olla laillistettu lääkäri. Sivutoiminen lääkärijäsen on oikeuden jäsen lääkeopillisessa asiassa.

Lisäksi vakuutusoikeudessa on asiantuntijalääkäreitä, jotka toimivat ulkopuolisina lausunnonantajina eivätkä kuulu tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon. Valtioneuvosto määrää oikeusministeriön esityksestä vakuutusoikeuden asiantuntijalääkärit viideksi vuodeksi kerrallaan. He antavat pyydettyä asiaan kirjallisen lausunnon, josta kuullaan asianosaisia ennen muutoksenhakuasian ratkaisemista.

Vuonna 2018 vakuutusoikeudessa ulkopuolisen asiantuntijalääkäriin palkkion määrä yhdestä lausunnosta sivukuluineen on asiasta riippuen vaihdellut 400 – 1 200 euron välillä ja yhden lausunnon hinta on sivukuluineen ollut keskimäärin 760 euroa.

Vakuutusoikeus pyysi 19 lausuntoa vuonna 2016, 60 lausuntoa vuonna 2017 ja 40 lausuntoa vuonna 2018. Vakuutusoikeus saa tarvitsemansa asiantuntijalausunnot pääsääntöisesti omilta asiantuntijalääkäreiltään. Mutta se voi pyytää tarvittaessa asiantuntijalausunnon myös muulta asiantuntijalta.

Asioiden käsittelyssä vakuutusoikeudessa noudatetaan oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annettua lakia (677/2016) sekä hallintolainkäyttölakia, joka korvautuu vuoden 2020 alusta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetulla lailla. Toimeentuloturvaa koskevissa etuuslaeissa on myös menettelysäännöksiä esimerkiksi vakuutusoikeudelle osoitetun valituskirjelmän toimittamisesta alkuperäisen päätöksen tehneelle vakuutus- tai eläkelaitokselle.

Muutoksenhakulautakunnat

Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä on pääosin kaksivaiheinen. Etuuksia myöntävien laitosten ja yhtiöiden antamiin päätöksiin haetaan yleensä muutosta kyseessä olevia asioita käsittelevältä muutoksenhakulautakunnalta.

Muutoksenhakulautakunnat eivät kuulu tuomioistuinlaitokseen, mutta lainkäyttötoiminnaltaan ne rinnastuvat tuomioistuimiin. Muutoksenhakulautakunnat soveltavat lainkäyttötoiminnassaan (asian käsittelyssä) hallintolainkäyttölakia ja jatkossa lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Jokaisesta lautakunnasta on lisäksi oma lakinsa, jossa säädetään muun muassa tehtävistä ja kokoonpanosta. Lisäksi muutoksenhakua koskevaa sääntelyä on etuuskohtaisessa sektorilainsäädännössä.

Muutoksenhakulautakuntien antamiin päätöksiin haetaan muutosta vakuutus oikeudelta, joka on ylin muutoksenhakuaste. Sen päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla. Eräissä tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvaa korvausta koskevissa asioissa on kuitenkin mahdollisuus hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta.

Kaikkien muutoksenhakulautakuntien kokoonpanoihin kuuluu lääkärijäseniä, mutta muutoksenhakulautakunnilla on toisinaan tarve pyytää lausuntoja myös lautakuntien ulkopuolisilta jäseniltä.

Tässä esityksessä ei ole tarkoitus säätää muutoksenhakulautakuntien tarvitsemista lääkäriinlaunnoista.

Korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeudet

Korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeudet ovat hallintotuomioistuimia. Oikeudenkäyntiin hallintotuomioistuimissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta säädetään korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa. Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksessä (1206/2016) on tarkemmat määräykset asioiden käsittelystä ja työskentelystä. Korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä päätösvaltaa hallintolainkäyttöasioissa sekä valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Lainkäyttöasiana korkein hallinto-oikeus käsittelee valitukset hallinto-oikeuksien ja eräistä markkinaoikeuden tekemistä ratkaisuksista sekä valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä. Korkein hallinto-oikeus käsittelee myös oikeushallintoasioita. Korkeimman hallinto-oikeuden jäseniä ovat presidentti ja oikeusneuvokset. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa voi lisäksi olla määräaikaaisia jäseniä.

Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanoon kuuluu tiettyjä asioita käsiteltäessä asiantuntijajäseniä. Hallinto-oikeudessa on lastensuojelua, adoptiota, mielenterveysasioita, päihdehuoltoa, tartuntatauteja sekä kehitysvammaisten erityishuoltoa tuntevia asiantuntijajäseniä, jotka osallistuvat asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen noudattaen, mitä hallinto-oikeuslaissa (430/1999) tai muussa laissa säädetään.

Hallintotuomioistuimet pyytävät oma-aloitteisesti prosessiin nähden ulkopuolisen tahon lääketieteellistä asiantuntijalausuntoja harvoin, eikä lausuntojen pyytämistä tilastoida. Korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeudet ovat pyytäneet prosessin ulkopuoliselta taholta lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja arviolta yhteensä keskimäärin enintään yhden vuodessa, eikä ongelmia

lausuntojen saamisessa ole viime vuosina ollut. Lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja on pyydetty esimerkiksi hoitoon hakeutumista toiseen EU-maahan koskevista asioista sekä lääketieteellisiä oppiriitoja ja useamman vamman haitta-asteiden yhteisvaikutusta koskevista asioista.

Todistelua oikeudenkäynnissä koskevat säännökset

Tuomioistuimissa on käytössä erilaiset prosessisäännökset riippuen asiasta ja asiaa käsittelevästä tuomioistuimesta. Säännökset eroavat toisistaan jonkin verran.

Oikeudenkäymiskaaren (4/1734) säännöksiä oikeudenkäyntiin, todisteluun ja oikeudenkäyntikustannuksiin sovelletaan käräjäoikeuksissa, hovioikeuksissa ja korkeimmassa oikeudessa. Hallintolainkäyttölakia (586/1996) sovelletaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa, alueellisissa hallinto-oikeuksissa ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa sekä vakuutus-oikeudessa. Myös markkinaoikeudessa ja työtuomioistuimessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia silloin, kun käsitellään hallintolainkäyttöasioita. Lakia sovelletaan lisäksi muutoksenhakulautakunnissa ja hallintoviranomaisissa hallintopäätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyssä.

Oikeudenkäymiskaaren mukaiset prosessisäännökset

Yleisistä prosessisäännöistä säädetään oikeudenkäymiskaareissa. Siviiliprosessin ja hallintoprosessin erona on muun muassa tuomioistuimen erilainen velvollisuus selvittää asiaa. Oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 3 §:n mukaan siviiliprosessissa asiassa, jossa sovinto on sallittu, tuomioistuin voi perustaa tuomionsa vain seikkaan johon asianosainen on vedonnut.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 7 §:n mukaan tuomioistuimella on asian laadusta riippumatta oikeus hankkia omasta aloitteestaan asiantuntijalausunto.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 36 §:n mukaan asiantuntija antaa lausuntonsa kirjallisesti. Asiantuntijaa on kuultava tuomioistuimessa suullisesti, jos se on tarpeen asiantuntijan lausunnon epäselvyyksien, puutteellisuuden tai ristiriitaisuuksien poistamiseksi, tuomioistuin katsoo sen muusta syystä tarpeelliseksi tai asianosainen sitä pyytää eikä kuuleminen ole ilmeisesti merkityksetöntä.

Terveystieteiden ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:n mukaan lääkärin kirjallinen lausunto, jonka lääkäri on antanut ja vahvistanut lausunnon sanoilla ”minkä kunniani ja omantuntoni kautta vakuutan” on pätevä ilman valallista vahvistusta, jollei tuomioistuin tai viranomainen erityisestä syystä määrää, että se on vahvistettava suullisella valalla tai vakuutuksella.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 66 §:n 1 momentin mukaan asiantuntijalla on oikeus saada kohtuullinen palkkio työstään ja ajanhukasta sekä korvaus tarpeellisista kuluistaan. Jos lausunnon on antanut viranomainen taikka julkisen viran tai toimen haltija taikka se, joka on määrätty antamaan lausuntoja kysymyksessä olevalta alalta, palkkio ja korvaus suoritetaan ainoastaan, jos siitä on erikseen säädetty.

Tämän perusteella Korkein oikeus on hylännyt kulu- ja palkkiovaatimukset kahdessa ratkaisuisaan (KKO 2015:101, KKO 2017:61). Ensimmäisessä ratkaisussa Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri oli vaatinut korvausta lausunnon antamisesta ja toisessa tapauksessa palkkiota vaati sairaanhoitopiirin viranhaltija. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 66 §:n 1 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan palkkion maksaminen edellyttäisi, että oikeudesta palkkioon olisi

erikseen säädetty. Kun tällaista sääntelyä ei ole sairaanhoitopiirien ja niiden viranhaltijoiden osalta annettu, KKO totesi, että oikeutta palkkioon ei ole. Nämä ratkaisut ovat osaltaan vaikeuttaneet lausuntojen saamista ja vähentäneet sairaanhoitopiirien halua laatia lausuntoja.

Nykyisin asiantuntijaa voidaan kuulla tuomioistuimessa suullisesti myös videoyhteyden tai puhelimen välityksellä. Siitä on hyviä kokemuksia ja video- tai puhelinkuulemiset ovat yleistyneet. Tämä on omiaan vähentämään asiantuntijan tarvetta matkustaa suulliseen käsittelyyn ja siten lyhentämään asiantuntijalta suulliseen käsittelyyn kuluva aikaa.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 66 §:n 2 momentissa säädetään asiantuntijan palkkion ja korvauksen maksamisesta. Sen mukaan asiantuntijan nimennyt yksityinen asianosainen vastaa asiantuntijan palkkiosta ja korvauksesta. Jos asiantuntijan on nimennyt useampi asianosainen, he vastaavat asiantuntijan palkkiosta ja korvauksesta yhteisvastuullisesti. Jos tuomioistuin on omasta aloitteestaan nimennyt asiantuntijan, yksityisten asianosaisten on yhteisvastuullisesti suoritettava hänelle palkkio ja korvaus. Muissa tapauksissa palkkio ja korvaus suoritetaan valtion varoista.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 48 §:ssä säädetään oikeudenkäynnissä noudatettavasta menettelystä, joka sisältää pääkuulustelun, vastakuulustelun ja tuomioistuimen ja asianosaisten oikeuden tehdä kuultavalle kysymyksiä. Luvun 49 §:n mukaan menettelyä sovelletaan myös asiantuntijaan. Käräjäoikeuksissa nykyisin noudatettavassa todistelumenettelyssä pidetään Suomen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten takaaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseksi hyvin tärkeänä myös kriittisen asiantuntijatodistelun osalta, että se taho, jolle asiantuntijalausunto on vastainen, saa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 48 §:n 3 momentissa tarkoitettua vastakuulustelussa tilaisuuden kyseenalaistaa tuon lausunnon perusteet ja siinä käytetyn tietopohjan. Tuota säännöstä noudatetaan saman luvun 49 §:n 1 momentin mukaan myös asiantuntijaa kuultaessa. Asiantuntijalääkärit kokevat vastakuulustelun epämiellyttävänä, mikä on heikentänyt lääkärin halua laatia lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja. Vastakuulustelu on kuitenkin välttämätön osa oikeudenkäyntiä, jossa pyritään selvittämään aineellinen totuus. Tuomioistuimen puheenjohtajan tehtävänä on huolehtia, että myös vastakuulustelu säilyy asiallisena.

Hallintoprosessia koskevat prosessisäännökset

Hallintoprosessista säädetään hallintolainkäyttölaisissa, joka on tarkoitus korvata vuoden 2020 alusta uudella lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Hallintolainkäyttöä koskevia säännöksiä sovelletaan hallintotuomioistuimissa ja vakuutus oikeudessa siltä osin kuin ei sovelleta lakia oikeudenkäynnistä vakuutus oikeudessa (677/2016).

Hallintotuomioistuimella on Hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaan velvollisuus huolehtia siitä, että tosiseikat tulevat selvitettyksi ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tekneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Hallintotuomioistuimen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimissa on pääosin kirjallista. Asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Sama koskee korkeinta hallinto-oikeutta sen käsitellessä valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Asianosaisten pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos se on ilmeisen tarpeeton.

Hallintolainkäytössä valitusviranomaisen voi hallintolainkäyttölain (586/1996) 36 §:n 2 momentin perusteella selvityksen hankkimiseksi pyytää lausunnon prosessin ulkopuoliselta viranomaiselta. Lisäksi hallintolainkäyttölain 40 §:n mukaan valitusviranomaisen voi hankkia erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä lausunnon yksityiseltä asiantuntijalta noudattaen soveltuvin osin, mitä siitä säädetään OK 17 luvun 34–36, 43, 45, 46 ja 50 §:ssä, 51 §:n 1 ja 2 momentissa sekä 52 ja 64 §:ssä.

Hallintolainkäyttölain 50 §:n mukaan asiantuntijalle maksetaan kohtuullinen palkkio työstään ja korvaus tarpeellisista kuluistaan valtion varoista. Korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeudet eivät ole maksaneet asiantuntijalausunnoista palkkiota viranomaisille, jotka ovat antaneet lausunnon 36 §:n perusteella.

Eduskunta on helmikuussa 2019 hyväksynyt lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019). Uuden lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020 ja sillä kumotaan voimassa oleva hallintolainkäyttölaki. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 43 §:n mukaan hallintotuomioistuin voi oma-aloitteisesti pyytää erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä lausunnon muulta kuin päätöksen tehneeltä viranomaiselta taikka yksityiseltä asiantuntijalta. Tuomioistuin voi myös kuulla asiantuntijaa suullisessa käsittelyssä. HOL 77 §:n 3 momentin mukaan hallintotuomioistuimen määräämälle asiantuntijalle maksetaan kohtuullinen palkkio työstä ja korvaus tarpeellisista kuluista valtion varoista.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 77 §:n tarkoitus ei ole ollut muuttaa voimassa olevaa hallintolainkäyttölakia tältä osin, lähtökohtaisesti viranomaiselle ei siten maksettaisi palkkioita lausuntojen antamisesta. Lain 77 §:n määräys ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, vaan esimerkiksi suulliseen käsittelyyn kutsuttavalle viranomaisesta edustavalle asiantuntijalle voitaneen maksaa palkkio, mutta tämä olisi erittäin epätodennäköistä, koska asiantuntijan kuulemiseksi suullinen käsittely järjestetään ainoastaan, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi eikä samoin kuin yleisellä puolella.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Korvausvelvollisuutta kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle. Yksityinen asianosainen voidaan 1 ja 2 momentista poiketen velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja vain, jos yksityinen asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen.

1.2 Nykytilan arviointi

Päivystysjärjestelmän muutokset

Vaasan sairaanhoitopiiri ylläpitää nykyisin ympärivuorokautista perusterveydenhuollon ja erikoissairanhoidon päivystystä. Vaasan keskussairaalassa on nykyisin monen erikoisalalan ympärivuorokautinen päivystys. Sen päivystysvalmius täyttää melko hyvin laajan päivystyksen sairaalalta edellytetyt velvoitteet. Tällä hetkellä sairaalasta puuttuu asetuksen edellyttämiin erikoisaloihin verrattuna neurologian erikoisalalan ympärivuorokautinen päivystys ja lisäksi sairaalalla on tarve täydentää suun terveydenhuollon päivystystä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on seurannut kielellisten oikeuksien toteutumista Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin päivystyspalveluissa muun muassa pyytämällä sairaanhoitopiiriltä selvityksiä asiasta.

Käytännössä Vaasan keskussairaalaan on lähetetty vähän ruotsinkielisiä potilaita Seinäjoen keskussairaalaan. Vaasan sairaanhoitopiiri kuuluu Turun yliopistollisen sairaalan erityisvastuualueeseen. Yliopistosairaaloista hoitoa tarvitsevat potilaat lähetetään pääsääntöisesti Turun yliopistolliseen sairaalaan tai kiiretilanteissa Tampereen yliopistolliseen sairaalaan. Vaasan sairaanhoitopiirin väestön asiointisuunta erikoissairaanhoidon terveystalveissa ei selvitysten mukaan ole Seinäjoen keskussairaala, vaan vaativampi erikoissairaanhoidon haetaan yliopistosairaaloista. Ainoastaan Kyrönmaan alueen suomenkielinen väestö on perinteisesti käyttänyt sekä Vaasan että Seinäjoen keskussairaaloitten palveluita. Vähänkyrön kunnan liittyttyä Vaasan kaupunkiin ja Isonkyrön kunnan perusterveydenhuollon palveluiden siirryttyä Seinäjoen kaupungin tuottamaksi, on valinnanvapauden käyttäminen palveluissa vähentynyt.

Vuonna 2018 Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin palveluiden kysynnästä Vaasan sairaanhoitopiirin jäsenkunnista tuli 1,3 %. Vuonna 2018 Vaasan sairaanhoitopiirin alueelta tuli Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin päivystykseen 206 potilasta, joista ruotsin kielen ilmoitti äidinkielen 20 potilasta (9,7 %). Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä ilman lähetettä saapumisia oli vuonna 2018 yhteensä 22 921 kappaletta, joista Vaasan sairaanhoitopiiriin alueelta 249 kappaletta (1,1 %). Ajanvarausläheteitä Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin saapui 58 459, näistä Vaasan sairaanhoitopiiriin alueen osuus oli 781 (1,3 %). Potilaan omaan valintaan saapuminen perustui 159 tapauksessa. Vaasan keskussairaalan päivystyksestä siirtyi vuonna 2018 viisi potilasta hoitoon Seinäjoen keskussairaalaan. Näistä neljän kunta on sijainnut Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin alueella.

Seinäjoen keskussairaala pystyy toimittamaan asiakirjat potilaalle ruotsiksi seuraavana päivänä. Sairaalan opastekyltit ovat suomeksi ja ruotsiksi ja lähes kaikki potilasohjeet ovat saatavissa myös ruotsiksi. Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri on kartoittanut henkilöstön ruotsin kielen taitoa. Seinäjoen keskussairaalan lääkäreistä noin 80 prosentilla on suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa annetun asetuksen (481/2003) mukainen virallinen todistus ruotsin kielen taidosta. Myös hoitohenkilökunnan ruotsin kielen taitoa on selvitetty ja merkittävä osa hallitsee ruotsin kielen ja omaa siihen kielitodistuksen esimerkiksi ammattikorkeakoulututkimuksen kautta. Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin Päivystyskeskus on tarjonnut päivystyspalveluihin räätälöityä ruotsin kielen opetusta omalle henkilökunnalle säännöllisesti.

Lääketieteelliset asiantuntijalausunnot

Nykyisessä tilanteessa millään taholla ei ole velvollisuutta antaa lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja tuomioistuimen pyynnöstä. Koska nykyisen oikeudenkäymiskaaren mukaan viranomainen tai julkisen viran tai toimen haltija ei voi saada palkkiota ja korvausta laatimastaan lausunnosta, lausunnonantajien määrä on vähentynyt. Nykyinen tilanne on johtanut siihen, että yleiset tuomioistuimet eivät saa tarvitsemiaan lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja. Tämä on johtanut siihen, että yleiset tuomioistuimet ovat vähentäneet lausuntojen pyytämistä, koska niiden saaminen on ollut vaikeaa tai kestänyt kohtuuttoman kauan.

Mahdollisuus riippumattomien lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen saamiseen parantaisi oikeusvarmuutta ja tuomioistuinten edellytyksiä tehdä ratkaisu erityisesti tilanteissa, joissa asian ratkaisu edellyttää lääketieteellistä asiantuntemusta. Riippumattoman asiantuntijalausunnon saaminen parantaisi myös muutoksenhakijan oikeusturvaa ja vaikuttaisi merkittävästi muutoksenhakijan oikeudenkäyntikustannusten määrään.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Päivystysjärjestelmän muutokset

Päivystystoiminnan osalta esityksen tavoitteena on turvata päivystyspalvelujen saaminen myös ruotsin kielellä nykyistä paremmin. Muutoksella parannetaan väestön kielellisten oikeuksien toteutumista päivystyspalveluissa.

Muutoksella parannetaan erityisesti Vaasan sairaanhoitopiirin alueella asuvan väestön päivystyspalvelujen saatavuutta ja matka kiireelliseen hoitoon lyhenee. Vaikka Vaasan keskussairaalassa on tähänkin asti ollut melko laajat päivystyspalvelut, niitä vahvistetaan edelleen. Erityisesti muutoksen tavoitteena on parantaa Vaasan sairaanhoitopiirin ruotsinkielisen väestön palvelujen saatavuutta ja kielellisten oikeuksien toteutumista.

Lääketieteelliset asiantuntijalausunnot

Esityksen tavoitteena on turvata oikeuslaitoksille niiden tarvitsemien lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen saaminen.

Muutoksenhakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta olisi tärkeää, että olisi olemassa riippumaton taho, joka antaa keskitetysti lausuntoja tuomioistuimille lääketieteellisissä asioissa. Riippumattoman lääketieteellisen arvion saaminen on keskeistä erityisesti silloin kun tarvitaan tietyn lääketieteellisen erityisalueen tuntemusta tai jos tapaukseen liittyy tulkinnanvaraisuutta. Riippumaton asiantuntijataho lisäisi oikeusvarmuutta ja lääketieteellisen arvioinnin läpinäkyvyyttä ja luotettavuutta.

Tuomioistuimen mahdollisuus saada lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja ilman asianosaisten kustannusvastuuta parantaa muutoksenhakijoiden mahdollisuuksia hakea muutosta heidän lakisääteisiä oikeuksiaan koskevissa asioissa. Vakuutusoikeudellisissa asioissa asianosaisista riippumattoman ja siten puolueettoman asiantuntijan näkemyksen saaminen parantaa oikeusvarmuutta. Lisäksi muutoksenhakutuomioistuimen, erityisesti korkeimman oikeuden mahdollisuus saada lääketieteellinen asiantuntijalausunto parantaa sen edellytyksiä toimia ennakkopäätöstuomioistuimena vakuutusoikeudellisissa asioissa.

Lääketieteelliset asiantuntijalausunnot ovat asianosaisten kannalta erittäin merkittäviä, koska ne usein koskevat niin etuuskien saajien kuin maksajienkin kannalta mittavia ja pitkäkestoisia etuuksia. Sen vuoksi asioita koskevien tuomioistuinratkaisujen tulee perustua parhaaseen mahdolliseen tietoon.

Lausuntojen maksuttomuus muutoksenhakijan kannalta on olennaista. Muutoksenhakijoiden toimeentulo saattaa riippua vakuutusoikeudellisen asian ratkaisusta. Valittajien oikeusturva heikentyy merkittävästi, jos he eivät asiantuntijalausunnoista aiheutuvien kustannusten pelossa ryhdy vaatimaan oikeuksiaan hakemalla muutosta tilanteissa, jossa siihen olisi perusteita.

2.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Päivystysjärjestelmän muutokset

Hallituksen esityksen HE 224/2016 vp eduskuntakäsittelyn aikana vertailtiin ratkaisuvaihtoehtoina nykyistä sääntelyä ja sitä vaihtoehtoa, että Vaasan keskussairaалassa olisi velvollisuus ylläpitää laajaa ympärivuorokautista päivystystä nykyisten 12 laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sairaalan lisäksi. Silloin todettiin, että nykyisen lainsäädännön mukainen ratkaisu, jossa Vaasan keskussairaалassa ei olisi laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikköä, oli väestön palvelutarpeen, saavutettavuuden ja potilasturvallisuuden kannalta esillä olleista vaihtoehdoista perusteltu. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin saamansa selvityksen perusteella selvänä, että kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta olisi parempi vaihtoehto se, että laajan päivystyksen yksikkö sijoitettaisiin sekä Vaasan että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin.

Kun toteuttamisvaihtoehtojen valinnassa painotetaan kielellisten oikeuksien toteutumista, hallitus pitää perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaisesti kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta parempana vaihtoehtona sitä, että Vaasan sairaanhoitopiirille säädetään velvollisuus järjestää laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palvelut nykyisten 12 muun laajaa ympärivuorokautista päivystystä ylläpitävien sairaaloiden lisäksi.

Lääketieteelliset asiantuntijalausunnot

Lausuntojen antaminen Valviran tehtäväksi

Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona on arvioitu sitä, että säädettäisiin lausuntojen antaminen Valviran asiantuntijalääkäreiden tehtäväksi. Tämä edellyttäisi mahdollisesti uusien asiantuntijalääkäreiden rekrytointia ja asiantuntijalausunnoista maksettavien palkkioiden tarkistamista.

Valviralla on nykyisin yli 300 ulkopuolista pysyvää asiantuntijaa, joilta voidaan tarvittaessa pyytää kirjallisia asiantuntijalausuntoja. Valvira voi pyytää asiantuntijan lausuntoa joko virastossa ratkaistavana olevaan asiaan tai muun viranomaisen tai tuomioistuimen käsittelemässä asiassa, johon on pyydetty Valviran lausuntoa. Valvira pyytää asiantuntijalausuntoja Valvirassa vireillä olevissa terveydenhuollon tai sosiaalihuollon ammattihenkilöitä tai toimintayksiköitä koskevissa kantelu- ja muissa valvonta-asioissa, raskauden keskeyttämistä ja sterilisointia koskevissa asioissa sekä ns. sääntelemättömän koulutuksen sisältöä koskevissa asioissa. Lisäksi asiantuntijalausuntoja pyydetään silloin kun muu valvonta- tai tutkintaviranomainen on pyytänyt Valviralta asiantuntijalausuntoa esimerkiksi asioissa, jotka koskevat ammattihenkilön tai toimintayksikön menettelyä, hoitovirhe-epäilyä tai kuolemansyyn selvittämistä.

Ennen vuotta 2011 Valvira ja sitä edeltänyt Terveydenhuollon oikeusturvakeskus antoi aikaisempaan Lääkintöhallituksen käytäntöön perustuen niin sanottuja vakuutuslääketieteellisiä lausuntoja lähinnä tuomioistuinten ja Kuluttajariitalautakunnan pyynnöstä. Kyseisissä lausuntopyynnöissä oli yleensä kyse tapaturmiin liittyvästä syy-yhteyden ja haittaluokan arvioinnista tai ammattitaudin kriteerien täytymisen arvioinnista. Ne eivät liittyneet Valviran lakisääteisiin tehtäviin. Valviralla ei ollut myöskään omaa asiantuntemusta edellä mainittujen lausuntojen antamiseen, vaan lausuntojen antaminen nojautui pääasiassa Valviran pyytämiin asiantuntijalausuntoihin.

Valviran pysyvien asiantuntijoiden järjestelmä on tarkoitettu lakisääteisten tehtävien hoitamista varten, eikä vakuutuslääketieteellisten korvauskiistojen arviointia varten. Valvira on 3.11.2011 todennut, että sillä ei enää tulevaisuudessa ole mahdollisuutta antaa vakuutuslääketieteellisiä lausuntoja. Samalla Valvira esitti, että sosiaali- ja terveysministeriö käynnistäisi toimenpiteet kansallisen vakuutuslääketieteellisten kiistojen ratkaisemiseen nivoutuvan järjestelmän luomiseksi.

Tuolloin Valvira antoi tuomioistuinten pyynnöstä noin 100 – 150 lausuntoa vuosittain. Valviran vakuutuslääketieteellisten lausuntojen käsittelyajat venyivät pitkiksi johtuen muun muassa siitä, että useat Valviran asiantuntijat erosivat tehtävästään mikä vaikeutti myös uusien asiantuntijoiden rekrytointia. Valviran vakuutuslääketieteellisten lausuntoasioiden käsittelyaikojen keskiarvo vuonna 2010 oli 10,5 kuukautta, mediaani 10,2 kuukautta ja pisin aika 25 kuukautta.

Valviran tehtävänä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevissa asioissa ovat lupa- ja valvontatehtävät. Näissä arvioidaan hoidon asianmukaisuutta. Vakuutuslääketieteellisissä kysymyksenasetteluissa ei arvioida hoidon asianmukaisuutta, eikä niissä ole kyse sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- tai valvontatoiminnasta. Vakuutusosoikeudellisten korvauskiistojen ratkaisemiseen osallistuminen ei kuulu Valviran perustehtäviin, eikä Valviran tule tehdä tehtäviä, jotka vaarantavat sen perustehtävän hoitamisen.

Valvira ei voi samanaikaisesti valvoa ammattihenkilöitä tai organisaatioita ja ottaa kantaa vakuutuslääketieteellisistä asioihin, joissa valvottavat ammattihenkilöt tai organisaatiot ovat mukana. Monesti vakuutuslääketieteellisissä riidoissa mukana olevat tahot ovat olleet tai tulevat valvonnan kohteiksi, ja Valviran on säilytettävä esteetön valvontakykynsä näiden suhteen. Valviran kannalta kyse ei siis ole vain resurssikysymyksestä (joka sekin toki on tärkeä) vaan perustehtävän turvaamisen kysymyksestä. Sen vuoksi tehtävän antamista Valviralle ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Lausuntojen antaminen säädetään muun organisaation tehtäväksi

Asian käsittelyn aikana yhtenä ratkaisuvaihtoehtona on esitetty, että jokin muu organisaatio ottaisi tehtäväkseen vakuutuslääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja antavan asiantuntijalääkäriryhmän ylläpidon ja lausuntojen hallinnoinnin. Järjestelmä voisi toimia samaan tapaan kuin Valviran aikaisempi järjestelmä. Toiminnasta vastuussa oleva organisaatio ylläpitäisi vapaaehtoisten asiantuntijalääkäreiden yhteystietolistaa ja välittäisi lausuntopyynnöt asiantuntijoille.

Tehtävää on joissain yhteyksissä esitetty sosiaali- ja terveysministeriön tehtäväksi. Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on vastata sosiaali- ja terveyspolitiikan suunnittelusta, ohjauksesta ja toimeenpanosta sekä valmistella hallinnonalansa lainsäädäntöä ja keskeisiä uudistuksia sekä ohjata uudistusten toteuttamista. Asiantuntijalääkärijärjestelmän ylläpitäminen ei liittyisi ministeriön ydintehtäviin eikä ministeriöllä ole tehtävään tarvittavia henkilöstö- ja muita resursseja.

Tuomioistuinten riippumattomuutta lujittava Tuomioistuinvirasto aloittaa toimintansa vuonna 2020. Tuomioistuinviraston tehtävänä on huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä, tuomioistuinten toiminnan kehittämisestä, tulosohjauksesta, suunnittelusta ja tukemisesta. Virastolle siirtyy suurin osa tällä hetkellä oikeusministeriössä hoidettavista keskushallintotehtävistä. Virasto toimii oikeusministeriön hallinnonalalla, mutta on itsenäinen keskusvirasto, joka palvelee koko tuomioistuinlaitosta.

Yksi valmistelussa esitetty ratkaisuvaihtoehto on ollut säätää tehtävä perustettavan tuomioistuinviraston tehtäväksi ja kustannusvastuulle. Vakuutuslääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja

antavan asiantuntijapoolin ylläpitäminen ei myöskään liity tuomioistuinviraston ydintehtäviin, vaikkakin asiantuntijalausuntojen sujuva saaminen olisi tuomioistuinten edun mukaista.

Lisäksi on olemassa muita organisaatioita, joita voitaisiin harkita asiantuntijalausuntojen antajiksi, kuten esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäviin kuuluu muun muassa tutkia ja seurata väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä varautua terveysuhkiin. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ei voida, ottaen huomioon sen perustehtävät, katsoa olevan tarkoituksenmukainen taho vastaamaan tehtävästä.

Lisäksi korkein oikeus on pyytänyt asiantuntijalausuntoja Työterveyslaitokselta ammattitautiasioissa. Työterveyslaitoksen tehtäviin kuuluu muun muassa suorittaa ammattitautiluokituksia ja toimialaansa kuuluvia tutkimuksia sekä antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita toimialaansa liittyvistä kysymyksistä. Työterveyslaitoksella on ammattitautiasioissa korkea asiantuntemus ja kokemus lausuntojen antamisesta. Jos vakuutus oikeudellisissa asioissa on ollut kyse ammattitaudista, Työterveyslaitos on jo asian käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa usein tutkinut ammattitautiepäilyt ja niitä koskeva lausunto on jo ollut asiakirjoissa. Sen vuoksi Työterveyslaitoksen asiantuntijalausunnon käyttäminen muutoksenhakuasteessa ei olisi mahdollista ja lisäksi Työterveyslaitoksen toimiala ja asiantuntemus kattaa vain ammattitautiasiat.

Yksityishenkilöt antaisivat lausuntoja

Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona on harkittu sitä, että tehtäisiin periaatelinjaus, jonka mukaan tuomioistuimissa ratkaistavana olevien kiistojen ratkaisemiseen liittyvien lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antaminen ei kuulu viranomaisten tai julkisen terveydenhuollon vastuulle. Tällöin lausuntoja voisivat antaa vapaaehtoiset asiantuntijat yksityishenkilöinä ja he saisivat lausunnoista palkkion yleisten prosessioikeudellisten säännösten mukaisesti.

Tässä yhteydessä ongelmallista olisi määrittellä, mikä taho ylläpitäisi vapaaehtoisten asiantuntijoiden listaa. Lisäksi tässä vaihtoehdossa ei olisi mahdollista turvata lausuntojen laatua ja yhtenäisiä linjauksia, muun muassa siten, että lausuntojen sisältö vastaisi julkisessa terveydenhuollossa noudatettavia käytäntöjä ja hoitolinjoja, muun muassa Yhtenäisiä hoidon perusteita ja Käypä hoito suosituksia. Tämä ratkaisu ei myöskään toteuttaisi tavoitetta siitä, että lausunnot antaisi puolueeton asiantuntijataho.

Jos tuomioistuin pyytää asiantuntijalausuntoa yksityiseltä henkilöltä, asiantuntijalla on oikeudenkäymiskaaren ja hallintolainkäyttölain mukaan oikeus kohtuulliseen palkkioon. Yksityisen henkilön asiantuntijapalkkio voi olla suhteellisen merkittäväkin. Jos asiassa noudatetaan yleisiä prosessioikeudellisia sääntöjä kustannusten korvaamisesta, kulut asiantuntijan palkkiosta saatavat tulla asianosaisen maksettavaksi. Ottaen huomioon vakuutus oikeudellisten asioiden sosiaalivakuutus oikeudellinen luonne, asiantuntijalausuntojen maksuttomuus on asianosaisen kannalta olennaista ja kuluriskillä saattaa olla heikentävä vaikutus asianosaisen haluun hakea muutosta.

Oikeudenkäymiskaareissa oleva tuomioistuimille annettu oikeus hankkia asiantuntijalausuntoja ei kuitenkaan velvoita mitään tahoja antamaan pyydettyä lausuntoa. Tältä osin ongelmaksi saattaisi edelleenkin jäädä vapaaehtoisten lausunnonantajien puute.

Oikeudenkäymiskaaren muutos korvausten osalta

Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona on arvioitu erillissäännöksen laatimista siten, että sairaanhoitopiirillä tai sen viranhaltijalla olisi mahdollista saada korvaus tai palkkio asiantuntijalausunnosta ja

suullisesta kuulemisesta. Kyseinen erillissäännös olisi tarkoituksenmukaista sijoittaa oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön, jossa säädetään muutoinkin todistelukustannuksista.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 66 §:n 1 momentin mukaan asiantuntijalla on oikeus saada kohtuullinen palkkio työstään ja ajanhukasta sekä korvaus tarpeellisista kuluistaan. Jos lausunnon on antanut viranomainen taikka julkisen viran tai toimen haltija taikka se, joka on määrätty antamaan lausuntoja kysymyksessä olevalta alalta, palkkio ja korvaus suoritetaan ainoastaan, jos siitä on erikseen säädetty.

Tämän perusteella KKO on hylännyt kulu- ja palkkiovaatimukset kahdessa ratkaisuisaan (KKO 2015:101, KKO 2017:61). Koska pykälässä tarkoitettua erillissäännöstä ei ole olemassa, KKO totesi, että sairaanhoitopiirillä tai sen viranhaltijalla ei ollut oikeutta palkkioon.

Palkkiota koskevan erillissäännöksen lisääminen lainsäädäntöön mahdollistaisi sen, että sairaanhoitopiirit ja niiden viranhaltijat voisivat saada antamastaan lausunnosta korvauksen valtion varoista. Tämä osaltaan lisäisi sairaanhoitopiirien ja yksittäisten viranhaltijoiden halukkuutta antaa lausuntoja. Tämä ei kuitenkaan turvaisi lausuntojen saamista kaikissa tilanteissa, koska velvollisuutta antaa lausuntoja ei kuitenkaan olisi säädetty minkään organisaation tehtäväksi.

Lääkärijäsenten lisääminen tuomioistuimiin

Yhtenä vaihtoehtona olisi, että tuomioistuinten kokoonpanoon lisättäisiin lääkärijäsen tai -jäseniä. Esimerkiksi Korkeimman oikeuden kokoonpano vastaisi silloin tältä osin vakuutus oikeuden kokoonpanoa, jossa yhtenä jäsenenä on lääkäri, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Yleisessä lainkäytössä asiantuntijatieto hankintaan yleensä asiantuntijalausuntojen avulla, minkä vuoksi asiantuntijajäsenten lisääminen olisi merkittävä periaatteellinen muutos yleisten tuomioistuinten kokoonpanoihin. Tällaiseen muutokseen ei ole aiheellista ryhtyä etenkin lukumääräisesti varsin pientä asiaryhmää varten.

Vakuutusoikeuden asiantuntijalääkärit antaisivat lausuntoja myös muille tuomioistuimille

Vakuutusoikeudessa on asiantuntijalääkäreitä, jotka toimivat ulkopuolisina lausunnonantajina eivätkä kuulu tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon. Valtioneuvosto määrää oikeusministeriön esityksestä vakuutusoikeuden asiantuntijalääkärit viideksi vuodeksi kerrallaan. He antavat pyydettyä asiaan kirjallisen lausunnon, josta kuullaan asianosaisia ennen muutoksenhakuasian ratkaisemista. Vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäreillä on vakuutuslääketieteellistä asiantuntemusta, jota tarvitaan lausuntojen kirjoittamisessa.

Yhtenä vaihtoehtona on harkittu sitä, että Vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäreiltä voitaisiin pyytää lausuntoja myös muissa asioissa. Tämä vaihtoehto voisi toimia ratkaisuna käräjäoikeuksissa ja hovioikeuksissa käsiteltävissä asioissa tai Korkeimmassa oikeudessa käsiteltävissä muissa kuin työtaturma- ja ammattitautiasioissa. Suurin ongelma lausuntojen saamisessa on kuitenkin nykyisin ollut Korkeimman oikeuden käsittelemissä työtaturma- ja ammattitautiasioissa, joissa vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäri on jo antanut asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa lausunnon, minkä vuoksi lausunnonantajan tulisi olla eri henkilö. Tämä ratkaisuvaihtoehto ei toisi ratkaisua kaikkiin tilanteisiin jääviyso Ongelmien vuoksi, eikä sitä sen vuoksi ole pidettävä tarkoituksenmukaisena.

2.3 Keskeiset ehdotukset

Päivystysjärjestelmän muutokset

Terveystieteisiin tehtäisiin muutos, jossa Vaasan sairaanhoitopiirille lisättäisiin velvoite järjestää laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö keskussairaalaan yhteyteen. Nykyiset 12 muuta laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikköä jatkaisivat toimintaansa. Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin velvoite järjestää päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä poistettaisiin tarpeettomana.

Lääketieteelliset asiantuntijalausunnot

Terveystieteisiin tehtäisiin muutos, jolla säädettäisiin yliopistollisille sairaanhoitopiireille yhteisesti velvollisuus tuomioistuinten pyytämien lääketieteellisten antamiseen siten, että Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri hallinnoi tehtävän hoitamista. Tämän tehtävän hoitamiseksi Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri perustaisi asiantuntijalääkäreistä koostuvan asiantuntijaryhmän, joka vastaisi lausuntojen kirjoittamisesta. Muilla yliopistollisista sairaalaa ylläpitävillä sairaanhoitopiireillä olisi velvollisuus osallistua lausuntojen antamiseen asiantuntijaryhmän kautta nimeämällä ryhmään asiantuntijoita.

Asiantuntijaryhmä antaisi lausuntoja ainoastaan tuomioistuimen pyynnöstä. Nyt esitettävä uusi säännös ei koskisi asianosaisten itse hankkimia lausuntoja eikä muutoksenhakulautakuntien pyytämiä lausuntoja. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 66 §:n mukaan, kun lausunnon antaa viranomainen, palkkio ja korvaus suoritetaan ainoastaan, jos siitä on erikseen säädetty. Tällaista erillissäännöstä ei ole olemassa eikä tarkoitus laatia, joten tuomioistuin ei maksaisi korvausta oikeudenkäymiskaaren mukaan. Sen sijaan lausuntojen antamista koskevaa uutta tehtävää varten maksettaisiin valtion varoista korvaus sairaanhoitopiirille.

Toiminnasta aiheutuvat kustannukset on tarkoitus korvata valtion varoista Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille valtion talousarvion momentilta 33.60.34. Toiminnan kustannukseksi on arvioitu noin 0,5 miljoonaa euroa. Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamisesta syntyvät kustannukset korvattaisiin Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille hakemuksen perusteella. Maksatus olisi tarkoituksenmukaista säätää yhden aluehallintoviraston tehtäväksi. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri maksaa korvaukset edelleen asiantuntijalausunnon laatineelle sairaanhoitopiirille tai asiantuntijalle.

Ehdotetuilla säännöksillä ei muutettaisi tuomioistuinten tai muutoksenhakulautakuntien kokoonpanoja eikä säännöksillä olisi vaikutuksia nykyisten lääkärijäsenten toimintaan ja tehtäviin taikka vakuutusosoikeuden sivutoimisten asiantuntijalääkäreiden toimintaan.

Lisäksi muutettaisiin lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta siten, että lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamista ei katsota valtionosuustehtäväksi, koska tehtävästä maksetaan erilliskorvaus valtion varoista.

3 Esityksen vaikutukset

Päivystysjärjestelmän muutokset

Ehdotettu muutos edellyttäisi, että Vaasan sairaanhoitopiiri vahvistaa ympärivuorokautisia päivystyspalvelujaan erityisesti neurologian osalta. Lisäksi muutos edellyttää lisäresursseja hammaslääketieteen päivystykseen, ei kuitenkaan yöpäivystykseen. Yhden ympärivuorokautisen

erikoisalaringin ylläpito edellyttää aktiivipäivystyksessä Lääkäriliiton mielipiteen mukaan 10 – 12 erikoislääkärinä. Käytännön tasolla kotipäivystys (vapaamuotoinen päivystys) voidaan toteuttaa vähimmillään kuuden erikoislääkärin voimin. Neurologian päivystyksen toteuttamiseksi Vaasan keskussairaala joutuisi perustamaan ehkä noin kaksi neurologian erikoislääkärin virkaa. Tarvittaessa suun terveydenhuollon päivystys voitaneen toteuttaa muun muassa tukeutumalla alueen terveyskeskusten suun terveydenhuollon henkilöstöön.

Yhden erikoisalan lääkäripäivystyksen kustannus on noin 600 000 euroa vuodessa aktiivisuuden osuudesta riippuen. Jos keskussairaala lisää neurologian virkapohjaa esimerkiksi kahdella erikoislääkärillä, tulee tästä noin 300 000 euron vuosittaiset kustannukset. Neurologian päivystyksen toteuttaminen ei luultavimmin aiheuttaisi muita kustannuksia ja se siten toteutettavissa noin 900 000 eurolla.

Nykyisen suun terveydenhuollon päivystyksen laajentaminen riippuu toteutustavasta. Jos se joudutaan toteuttamaan ostopalveluna, voi kustannus olla merkittävä. Yhteistyössä alueen terveyskeskusten suun terveydenhuollon kanssa toteutettuna kustannus on suhteellisen pieni. Lisäksi päivystyksen laajentaminen edellyttää hoitajaresurssien lisäämistä jonkin verran erityisesti suun terveydenhuollon päivystyksen osalta.

Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin velvoite järjestää päivystyspalveluita ruotsin kielellä poistetaan, mistä aiheutuu jonkin verran säästöjä.

Vaasan keskussairaalan päivystyksen laajentaminen laajan päivystyksen edellytysten mukaiseksi voidaan toteuttaa 1miljoonalla eurolla. Tämä lisäys otetaan huomioon valtion vuoden 2020 talousarviossa momentilla 28.90.30 (*Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen*). Momentilla olevat varat jaetaan kunnille kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesti.

Päivystyksen ja erikoissairaanhoidon työnjakoa koskeva uudistus toteutettiin vuoden 2017 alusta voimaan tulleilla säädösmuutoksilla siirtymäaikojen puitteissa. Koko uudistuksen vaikutuksena arvioitiin syntyvän säästöä 350 miljoonaa euroa kuntien kustannuksiin vuoteen 2020 mennessä. Nämä muutokset otettiin huomioon vähennyksenä valtion talousarvion momentilla 28.90.30 (*Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen*).

Muutos parantaa erityisesti Vaasan sairaanhoitopiirin alueella asuvan väestön päivystyspalvelujen saatavuutta ja joissain tilanteissa lyhentää matkaa hoitoon. Vaikka Vaasan keskussairaalassa on tähänkin asti ollut melko laajat päivystyspalvelut, niitä vahvistetaan edelleen. Erityisesti muutos parantaa Vaasan sairaanhoitopiirin ruotsinkielisen väestön palvelujen saatavuutta ja kielisten oikeuksien toteutumista.

Lääketieteelliset asiantuntijalausunnot

Tuomioistuimen mahdollisuus saada puolueettomia lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja parantaa tuomioistuimen mahdollisuuksia antaa ratkaisu asiassa, jossa asian ratkaisu perustuu lääketieteelliseen arvioon ja asianosaiset ovat esittäneet omat toisilleen vastakkaiset asiantuntijalausunnot. Mahdollisuus puolueettomien lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen saamiseen parantaa muutoksenhakutuomioistuimen edellytyksiä tehdä ratkaisu ja toimia ennakkopäätöstuomioistuimena. Vakuutus oikeudellisissa asioissa asianosaisista riippumattoman ja siten puolueettoman asiantuntijan näkemyksen saaminen parantaa oikeusvarmuutta.

Tuomioistuimen pyytämä lääketieteellinen asiantuntijalausunto parantaa muutoksenhakijoiden mahdollisuuksia hakea muutosta heidän lakisääteisiä oikeuksiaan koskevista asioista. Muutoksenhakijan oikeusturva paranee merkittävästi, kun muutoksenhakijan voi vaatia oikeuksiaan muutoksenhakutuomioistuimessa ilman, että asiantuntijalausunnon kustannukset koituvat hänen maksettavakseen.

Arviot tuomioistuinten tarvitsemien lausuntojen määristä vaihtelevat. Korkein oikeus on arvioinut tarpeen määräksi 10 – 20 lausuntoa työtaturma- ja ammattitautiasioissa vuosittain perustuen aikaisempien vuosien käytäntöön sekä lisäksi saattaisi olla tarve saada joitakin lausuntoja muissa asioissa. Käräjä- ja hovioikeuksien lausuntojen tarvetta on vaikea arvioida, koska pyydettyjen lausuntojen määriä ei tilastoida. Niiden tarpeeksi on arvioitu noin 10 lausuntoa vuosittain. Korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien tarve on arviolta noin 1 lausunto vuosittain. Lisäksi vakuutus-oikeus saattaa tarvita joitakin yksittäisiä lausuntoja, jos vakuutus-oikeuden lääkärijäsenen ja asiantuntijalääkäreillä ei ole asiassa tarvittavan erityisalan osaamista.

Silloin kun yliopistolliset sairaanhoitopiirit antoivat asiantuntijalausuntoja sosiaali- ja terveysministeriön pyynnön pohjalta, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri antoi ensimmäisen puolen vuoden jakson aikana noin 80 lausuntoa, minkä jälkeen muiden sairaanhoitopiirien lausuntovuoroilla määrä tasaantui noin 30 – 40 kappaaleeseen kullakin puolen vuoden jaksolla.

Lausuntopyyntöjen määriin vaikuttaa myös se, kuinka helposti lausuntoja saa. Kun sairaanhoitopiirit eivät enää pystyneet toimittamaan pyydettyjä lausuntoja, tuomioistuinten lausuntopyyntöt vähenivät vastaavasti. Lausuntojen tarpeeksi voidaan arvioida noin 80 – 200 kappaletta vuosittain.

Kustannuksia syntyy lausunnon laatimisesta, mahdollisesta asiantuntijan suullisesta kuulemisesta tuomioistuimessa sekä suulliseen kuulemiseen valmistautumisesta. Valtio korvaisi lausuntojen laatimisesta aiheutuvat kustannukset Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille sen tekemän hakemuksen perusteella. Lausunnoista maksettavien korvausten euromäärät säädettäisiin asetuksella. Lausunnon maksettavan korvauksen tason tulee olla sellainen, että se kannustaa asiantuntijoita lausuntojen antamiseen, jotta voidaan turvata lausuntojen saaminen tuomioistuinten tarpeisiin. Valmisteluvaiheessa on arvioitu erilaisia korvausmalleja. Lausunnon maksettavan korvauksen määrä olisi tarkoituksenmukaista porrastaa sen tekemiseen kuluvan työmäärän mukaisesti kolmeen korvausluokkaan. Oikeudenkäyntiin valmistautumisesta ja oikeudenkäynnistä maksettaisiin korvaus tuntiperusteisesti. Tuntihinta ja mahdollisesti maksettavan korvauksen enimmäistuntimäärä säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Lisäksi Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille syntyisi hallinnointikuluja arviolta noin 50 prosenttia yhden toimistosihteerin työpanoksesta ja lisäksi noin 10–20 prosenttia yhden lääkärin työpanoksesta. Kustannukset liittyisivät lausuntopyyntöjen käsittelyyn, jakamiseen asiantuntijoille, laskutukseen ja korvausten maksatukseen sekä sopivan asiantuntijan etsimiseen. Jos lausuntojen määrä kasvaa merkittävästi, myös hallinnointikustannusten määrä kasvaa vastaavasti.

Toiminnasta syntyvien kustannusten arvioidaan olevan noin 0,5 miljoonaa euroa vuosittain. Kustannusten arviointi etukäteen on kuitenkin vaikeaa, koska merkittävin kustannuksiin vaikuttava tekijä on se, kuinka paljon tuomioistuimet pyytävät lausuntoja. Pyydettyjen lausuntojen määrän arvioidaan kasvavan aikaisemmista vuosista, kun muutoksen myötä lausuntojen saaminen helpottuu. Kustannukset on tarkoitus maksaa valtion talousarvion momentilta 33.60.34. Valtion vuoden 2020 talousarvioehdotukseen on tehty tästä toiminnasta johtuva käyttötarkoituksen muutos.

Aluehallintovirasto maksaisi korvaukset hakemuksen perusteella jälkikäteen. Tehtävä olisi tarkoituksenmukaista säätää yhden aluehallintoviraston tehtäväksi, koska sen jakaminen kaikkien aluehallintovirastojen kesken ei ole tarkoituksenmukaista. Aluehallintovirastolle syntyvä työmäärä olisi melko vähäinen ja se pystyttäisiin hoitamaan nykyisillä henkilöstöresursseilla.

4 Asian valmistelu

Tämä esitys sisältää kaksi muutosta terveydenhuoltolakiin. Muutosten valmistelu on käynnistetty eri aikoina ja erillisinä hankkeina. Luonnokset hallituksen esityksiksi ovat olleet myös lausuntokierroksella erillisinä hankkeina. Lausunтовaiheen jälkeen ehdotetut muutokset on yhdistetty samaan hallituksen esitykseen (STM080:00/2019). Esitysehdotus on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Päivystysjärjestelmän muutokset

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu toimenpiteeksi Vaasan keskussairaalan muuttaminen laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sairaalaksi. Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä (STM045:00/2019).

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, sairaanhoitopiireiltä, Suomen Kuntaliitolta ja järjestöltä Svenska Finlands Folktinget.

Lausunnon antoivat oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri Eksote, Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri, Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalvelujen ky Essote, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin ky, Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveyspalvelukuntayhtymä Soite, Keski-Suomen sairaanhoitopiiri, Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä (Kymsote), Lapin sairaanhoitopiiri, Pirkanmaan sairaanhoitopiiri, Vaasan sairaanhoitopiiri, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri, Mustasaaren kunta, Vaasan kaupunki, Lääkäriliitto, Pohjanmaan liitto, Suomen Kuntaliitto, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto Super ja Svenska Finlands folkting.

Suurin osa lausunnonantajista suhtautui lausunnoissaan pääsääntöisesti myönteisesti Vaasan sairaanhoitopiirille ehdotettuun laajan päivystyksen velvoitteeseen. Oikeusministeriö ja Suomen Kuntaliitto totesivat, että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin velvoite järjestää ruotsinkielistä päivystyspalvelua on ollut muusta lainsäädännöstä poikkeava ja sen poistaminen on kannatettavaa.

Useat sairaanhoitopiirit totesivat lausunnoissaan, että päivystysjärjestelmän toimivuutta tulisi tarkastella laajemmin kuin pelkästään Vaasan sairaanhoitopiirin osalta ja päivystyspisteiden jako laajan ja suppean päivystyksen sairaaloihin nähtiin keinotekoisena. Essote ehdotti Mikkelin sairaalan ja Kymsote Kymenlaakson sairaalan muuttamista laajan päivystyksen sairaaloiksi. Hallitus ei kuitenkaan pidä tarkoituksenmukaisena ryhtyä muihin päivystysjärjestelmää koskeviin muutoksiin. Muiden muutosten tarve arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen jälkeen.

Valtion vuoden 2020 talousarvioon on ehdotettu lisättäväksi 1 miljoona euroa momentille 28.90.30 Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen kuntien peruspalvelujen valtionosuudet momentille. Tämän määrärahan kohdentumisesta tuli paljon palautetta lausunnoissa. Erityisesti Pohjanmaan alueen toimijat näkivät tärkeänä, että lisärahoitus kohdentuisi alueelle.

Muut sairaanhoitopiirit korostivat, että yhdenvertaisen kohtelun vuoksi lisärahoituksen tulisi kohdentua kaikille kunnille valtionosuuksien jakoperusteiden mukaisesti, koska muille laajaa ympärivuorokautista päivystystä ylläpitäville sairaanhoitopiireille ei makseta toiminnan ylläpitämisestä erilliskorvausta. Esityksen perusteluja on täsmennetty lausuntopalautteen johdosta siltä osin, että kyseisellä momentilla olevat varat jaetaan kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesti kunnille.

Lääketieteelliset asiantuntijalausunnot

Sosiaali- ja terveysministeriön vakuutuslääkärijärjestelmää kehittänyt ohjausryhmä julkaisi ehdotuksensa työryhmän muistiossa (STM raportteja ja muistioita 2014:1, 21.1.2014). Ohjausryhmä teki ehdotuksia muun muassa päätösten perustelemisesta, muutoksenhakulautakuntien jäsenten velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuuksistaan, lääkäreiden osaamisen lisäämisestä lakisääteisistä vakuutuksista ja vakuutuslääketieteestä sekä neuvottelukunnan perustamisesta seuraamaan ehdotettujen toimenpiteiden toteuttamista ja muiden kehittämissuositusten etenemistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on 9.4.2018 asettanut laajapohjaisen neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on jatkaa vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämistä aiempien hankkeiden ja selvitysten pohjalta. Mukana on eri ministeriöiden, vakuutusalan, hoitavien lääkäreiden ja vakuutuslääkäreiden sekä potilas- ja asiakasjärjestöjen edustajia. Neuvottelukunta on asetettu kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Yhtenä keskeisenä asiakokonaisuutena on vakuutuslääkäreiden ja hoitavien lääkäreiden koulutus. Yleisenä tavoitteena on lisätä vakuutuslääkärijärjestelmän ja koko sosiaalivakuutusjärjestelmän läpinäkyvyyttä sekä kansalaisten luottamusta järjestelmään. Neuvottelukunnan tehtävänä on myös seurata ja arvioida aiemmin päätettyjen toimenpiteiden toteuttamista ja huolehtia viestinnän kehittämisestä avoimuutta lisäävästi.

Korkein oikeus teki 13.9.2018 valtioneuvostolle esityksen lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Korkein oikeus esitti, että työtapaturma- ja ammattitautilakiin sekä maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilakiin lisättäisiin Valviralle velvollisuus antaa asiantuntijalausunto korkeimman oikeuden sitä pyytäessä.

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry on lähettänyt valtioneuvostolle 20.5.2019 esityksen, jossa se viittaa Korkeimman oikeuden esitykseen lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä ja tekee lisäesityksen asiasta. Tuomariliitto toteaa esityksessään, että vastaava ongelma on olemassa lääketieteellisten lausuntojen osalta myös muissa yleisissä tuomioistuimissa (käräjä- ja hovioikeuksissa) riita-asioina käsiteltävissä liikennevakuutus- ja vapaaehtoista tapaturmavakuutusta koskevissa jutuissa, erityisesti syy-yhteyskysymysten selvittelyn kannalta. Lisäksi tuomariliitto totesi esityksessään, että asiantuntijalääkärilausuntojen tarve koskee myös vakuutus-oikeutta siltä osin kuin vakuutus-oikeuden lääkärijäseniltä tai asiantuntijalääkäreiltä ei voida saada tarvittavaa lääketieteellistä asiantuntemusta. Tuomariliitto ehdotti, että valtioneuvosto ryhtyisi toimiin lainsäädännön muuttamiseksi siten, että jollekin riippumattomalle, lääketieteellistä huippuasiantuntemusta omaavalle asiantuntijataholle säädettäisiin velvollisuus antaa lausuntoja myös muille tuomioistuimille kuin korkeimmalle oikeudelle lääketieteellistä asiantuntemusta edellyttävissä asioissa.

Apulaisoikeuskansleri on 21.3.2014 antanut päätöksen (OKV/7/50/2012), jossa oli todennut, että järjestelmä tai toimitus, jonka kautta tuomioistuimet voisivat saada tarvitsemiaan vakuutuslääketieteellisiä lausuntoja, tulisi saada aikaan viivytyksettä. Apulaisoikeuskansleri on 12.2.2019 pyytänyt oikeusministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa niistä toimenpiteistä, joihin ne aikovat edellä kuvatun tilanteen johdosta ryhtyä.

HE 38/2019 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta antoi 14.2.2019 mietintönsä vakuutuslääkärijärjestelmää koskevasta kansalaisaloitteesta (StVM 33/2018 vp – KAA 4/2018 vp). Mietinnössään sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti huomiota useisiin vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämistarpeisiin. Valiokunta viittasi mietinnössään Korkeimman oikeuden syksyllä 2018 tekemään lainsäädäntöaloitteeseen ja totesi, että valmistelussa on harkittava myös Valviran ulkopuolisen riippumattoman asiantuntijaelimen perustamista vakuutuslääketieteellisten arviointien tekemiseen. Eduskunta hylkäsi kansalaisaloitteeseen liittyvän lakiehdotuksen, mutta antoi vakuutuslääkärijärjestelmää koskevan lausuman (EK 39/2018 vp – KAA 4/2018 vp): Lausumassa Eduskunta edellytti, että valtioneuvosto valmistelee esityksen vakuutuslääkärijärjestelmän epäkohtien korjaamiseksi ja antaa eduskunnalle ehdotukset lainsäädännön muutoksiksi vuoden 2020 kevätistuntokaudella. Tässä yhteydessä on selvitettävä vakuutuslääkäreiden lausuntojen muotovaatimusten kirjaamista lainsäädäntöön.

Sosiaali- ja terveysministeriö päätti keväällä 2019 käynnistää lainvalmisteluhankkeen, jonka tarkoituksena oli turvata tuomioistuinten tarvitsemien lausuntojen saaminen (STM049:00/2019). Asiaa on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä oikeusministeriön ja yliopistollisten sairaanhoitopiirien kanssa.

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa todetaan, että Vakuutuslääkärijärjestelmän epäkohtia korjataan valiokunnan yksimielisen mietinnön (StVM 33/2018 vp) mukaisesti.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydettiin lausunnot oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, sairaanhoitopiireiltä, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta, aluehallintovirastoilta, Korkeimmalta oikeudelta, hovioikeuksilta, käräjäoikeuksilta, Korkeimmalta hallinto-oikeudelta, hallinto-oikeuksilta, Vakuutuslääkärijärjestelmän, Potilasvakuutuskeskukselta, Liikennevakuutuskeskukselta, Tapaturmavakuutuskeskukselta, Finanssialalta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:lta, STTK:lta, Elinkeinoelämän keskusliitolta, Akavalta, Suomen Tuomariliitolta, Suomen Kuntaliitolta, Suomen Lääkäriliitolta, Suomen vakuutuslääkärien yhdistykseltä, Suomen Potilasliitolta, Invalidiliitolta ja Aivovammaliitolta.

Lausuntoja saatiin 60 kappaletta. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Lapin aluehallintovirasto, Sosiaali ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Korkein Oikeus, Helsingin hovioikeus, Itä-Suomen hovioikeus, Turun hovioikeus, Rovaniemen hovioikeus, Korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Etelä-Karjalan käräjäoikeus, Helsingin käräjäoikeus, Itä-Uudenmaan käräjäoikeus, Kanta-Hämeen käräjäoikeus, Keski-Suomen käräjäoikeus, Kymenlaakson käräjäoikeus, Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus, Oulun käräjäoikeus, Pirkanmaan käräjäoikeus, Pohjanmaan käräjäoikeus, Pohjois-Karjalan käräjäoikeus, Pohjois-Savon käräjäoikeus, Vakuutuslääkärijärjestelmä, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri, Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, Keski-Suomen sairaanhoitopiiri, Lapin sairaanhoitopiiri, Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri, Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri, Potilasvakuutuskeskus (PVK) ja Liikennevakuutuskeskus (LVK), Tapaturmavakuutuskeskus (TVK), Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto, Finanssiala ry, Invalidiliitto ry, Selkäydinvammaiset Akson ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Erikoislääkäriyhdistys ry, Suomen Kuntaliitto, Suomen Lääkäriliitto, Suomen Potilasliitto ry, Suomen Potilasasiamiehet ry, Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry, Suomen Työterveyslääkäriyhdistys ry, Suomen vakuutuslääkärien yhdistys ry ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

Kaikki lausunnonantajat kannattivat lausuntojen antamisvelvollisuudesta säätämistä, tehtävän keskittämistä yhdelle toimijalle ja korvauksen maksamista valtion varoista. Useat lausunnonantajat esittivät joitakin täsmennysehdotuksia esitykseen.

Useat lausunnonantajat ehdottivat säännöksen selkiyttämistä nykyistä velvoittavampaan muotoon siten, että ehdotuksesta tulisi vielä selvemmin käydä ilmi tuomioistuimien oikeus saada lausuntoja ja vastaavasti sairaanhoitopiirien velvoite antaa lausuntoja ja järjestää niiden antamisen. Muiden yliopistillisten sairaanhoitopiirien kuin Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin velvoitetta antaa lausuntoja ja nimetä asiantuntijalääkäreitä toivottiin selkiytettävän.

Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että asiantuntijaryhmään tulisi voida nimetä tai lausuntoja tulisi voida pyytää myös muilta kuin yliopistollisten sairaaloiden asiantuntijalääkäreiltä. Osaamista lausuntojen antamiseen löytyy myös muista kuin yliopistollisista sairaanhoitopiireistä ja joissain tilanteista myös sairaanhoitopiirien ulkopuolelta. Asiaan ottivat kantaa Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, Keski-Suomen sairaanhoitopiiri, Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri, Lapin aluehallintovirasto, SOSTE ry ja Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry.

Lausunnoissa korostettiin myös asiantuntijaryhmän riittävää laajuutta, jotta lausunnot olisi mahdollista saada kohtuullisessa ajassa eikä hoitosuhteisiin liittyviä esteellisyysongelmia syntyisi. Asiantuntijaryhmän mahdollisuuksiin vastata yhtenäisten linjausten säilymisestä kiinnitettiin huomiota. Asiantuntijaryhmän puolueettomuuteen ja mahdollisiin sidonnaisuuksiin sekä perehdyttämiseen lausuntojen antamiseen tulee myös kiinnittää huomiota. Asiantuntijaryhmän työrauha tulee varmistaa silloinkin, kun median kiinnostus asiantuntijalausuntoja ja niiden antajia kohtaan osoittautuu intensiiviseksi.

Edellä mainittujen seikkojen johdosta pykälän ja perustelutekstien sanamuotoja on tarkennettu ja selkiytetty.

Lääkäriliitto ja Suomen erikoislääkäriyhdistys ry kannattivat kolmiportaista korvausjärjestelmää ja korvaustason nostamista lausunnon olleesta esityksestä. Lääkäriliitto totesi myös, että tuntikorvauksen korvaustasoa tulisi myös korottaa lausuntoversiossa esitetystä. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri, Pirkanmaan sairaanhoitopiiri, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri ja STTK kiinnittivät myös huomiota siihen, että asiantuntijalle maksettavan korvauksen tason tulee olla riittävä.

Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että korvausten maksamista koskevia säännöksiä tulee täsmentää ja selkiyttää. Erityisesti Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin lausunnon laatineelle sairaanhoitopiirille tai asiantuntijalle maksamaan korvaukseen kaivattiin selkiytystä. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri ehdotti valtion korvauksen maksamista kahdesti vuodessa. Lausuntojen perusteella tekstimuotoiluja on selkiytetty ja muutettu valtion korvauksen maksatus tapahtumaan kaksi kertaa vuodessa.

Kaikki lausunnon antaneet aluehallintovirastot sekä Valvira kannattivat ehdotusta. Lisäksi Itä-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että maksatustehtävä on luontevaa määrätä Itä-Suomen aluehallintoviraston tehtäväksi, koska lausuntojen antamistehtävä on Pohjois-Savon sairaanhoitopiirillä. Aluehallintovirastolla on tarvittava henkilöresurssi tehtävän suorittamiseksi.

Valtiovarainministeriö totesi lausunnoissaan, että valtion vuoden 2020 talousarvioesitykseen on ehdotettu 0,5 miljoonan euron lisämäärärahaa momentille 33.60.34. Momentille on vuosittain varattu 15,2 miljoonaa euroa, mutta sieltä on kulunut vuosittain runsas 12 miljoonaa euroa. Mo-

mentille on puollettu käyttötarkoituksen muutosta, mutta varatun määrärahan arvioidaan kattavan myös uuden tehtävän kulut vuonna 2020. Säännösehdoituksessa esitetään kustannusten rahoittamista erilliskorvauksella, joten uusi tehtävä ei olisi valtionosuustehtävä. Tämän rahoitusmallin toteutuminen edellyttää kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:ään lisätään säännös, jonka mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia ei sovelleta nyt esitettyyn tehtävään. Esitykseen on lisätty tämän pohjalta ehdotus kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

Lisäksi osa lausunnonantajista ehdotti, että velvollisuus antaa lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja tulisi kattaa koskemaan myös muutoksenhakulautakuntien pyytämiä lausuntoja. Hallitus näkee tarkoituksenmukaiseksi rajoittaa esityksen koskemaan tässä vaiheessa vain tuomioistuinten pyytämiä lausuntoja ja seurata säädösten toteuttamista käytännössä.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2020 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu muutos päivystysjärjestelmään otetaan huomioon 1 miljoonan euron lisäyksenä valtion vuoden 2020 talousarvioesityksessä momentilla 28.90.30 (*Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen*). Talousarvioesityksen momentin 33.60.34 käyttötarkoitukseen on tehty muutos siten, että määrärahaa saa käyttää lääketieteellisistä asiantuntijalausunnoista aiheutuviin kustannusten korvaamiseen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Terveydenhuoltolaki

50 §. Kiireellinen hoito. Esityksessä ehdotetaan terveydenhuoltolain 50 §:n 3 momenttia muutettavaksi siten että Vaasan sairaanhoitopiirille lisätään velvoite järjestää laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö keskussairaалansa yhteyteen. Nykyiset 12 muuta laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikköä jatkaisivat toimintaansa. Muutoksen jälkeen Pohjanmaalla on kaksi laajan päivystyksen yksikköä lähellä toisiaan, mutta Vaasan sairaanhoitopiiri on alueella ainoa kaksikielinen laajan päivystyksen yksikkö.

Vaasan sairaanhoitopiiri ylläpitää nykyisin ympärivuorokautista perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon päivystystä. Vaasan keskussairaалassa on nykyisin noin 11 erikoissalan ympärivuorokautinen päivystys. Sen päivystysvalmius vastaa pitkälti asetusten edellyttämää laajan päivystyksen sairaalan päivystysvalmiutta ja osittain ylittää tämän muun muassa onkologian päivystyksen osalta. Tällä hetkellä sairaalasta puuttuu asetuksen edellyttämiin erikoisaloihin verrattuna neurologian erikoissalan ympärivuorokautinen päivystys ja lisäksi on tarve täydentää suun terveydenhuollon päivystystä. Muilta osin sairaala jo täyttää laajan päivystyksen edellytykset.

Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin velvoite järjestää päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä poistettaisiin tarpeettomana. Väestön kielelliset oikeudet päivystyspalveluissa toteutuvat jatkossa hyvin, kun ruotsinkielinen väestö voi käyttää Vaasan sairaanhoitopiiriin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluja.

68 a §. Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antaminen. Pykälässä säädettäisiin yliopistollista sairaalaa ylläpitäville sairaanhoitopiireille velvollisuus vastata yhdessä tuomioistuinten pyytämien lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamisesta. Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille säädettäisiin tehtäväksi hallinnoida lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamista. Lausuntojen antamista varten Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri perustaa asiantuntijaryhmän. Kaikilla yliopistollista sairaalaa ylläpitävillä sairaanhoitopiireillä on velvollisuus nimetä asiantuntijaryhmään asiantuntijoita, joilla on riittävä osaaminen tarvittavilta lääketieteen aloilta. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri voi nimetä asiantuntijaryhmään myös muita lääketieteen asiantuntijoita tai tapauskohtaisesti pyytää lausunnon muulta asiantuntijaryhmän ulkopuoliselta asiantuntijalta.

Erikoissairaanhoidossa on tarpeen keskittää joitakin tehtäviä tietyille yksiköille. Terveydenhuoltolain 45 §:ssä säädetään erikoissairaanhoidon työnjaosta ja tutkimusten, toimenpiteiden ja hoitojen kokoamisesta suurempiin yksiköihin. Valtioneuvoston asetuksella erikoissairaanhoidon työnjaosta ja eräiden tehtävien keskittämisestä (582/2017) on säädetty kaikille yliopistollista sairaalaa ylläpitäville sairaanhoitopiireille keskitettävistä sekä vähempään kuin viiteen yliopistolliseen sairaalaan keskitettävistä tehtävistä. Lausuntojen antamista koskeva erityistehtävä olisi tarpeen antaa viiden yliopistollista sairaalaa ylläpitävän sairaanhoitopiiriin tehtäväksi yhteisesti siten, että kaikki viisi yliopistollista sairaalaa ylläpitävää sairaanhoitopiiriä osallistuisivat lausuntojen antamiseen nimeämällä asiantuntijoita asiantuntijaryhmään ja yksi yliopistollinen sairaanhoitopiiri hallinnoisi toimintaa.

Käytännössä viime vuosina suurin lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen tarve on kohdistunut neurologian ja neurokirurgian alalle. Kuopion yliopistollisen sairaalan Neurokeskuksessa toimivat neurologian ja neurokirurgian klinikka sekä kansallinen epilepsiakeskus, joka kuuluu

Euroopan harvinaisten ja vaikeiden epilepsioiden osaamisverkostoon. Valtioneuvoston asetuksella erikoissairaanhoidon työnjaosta ja eräiden tehtävien keskittämisestä Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille on säädetty valtakunnallinen koordinaatiotehtävä vaikean epilepsian diagnostiikan ja hoidon valtakunnallista suunnittelua ja toiminnan yhteensovittamista koskevien tehtävien osalta. Tämän perusteella olisi tarkoituksenmukaista säätää asiantuntijalausuntoja koskeva tehtävä Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille.

Joitakin lausuntoja on pyydetty myös psykiatrian ja ortopedian aloilta. Käytännössä suurin osa parhaista asiantuntijoista näillä aloilla työskentelee yliopistollisissa keskussairaaloissa. Tämän johdosta jokaisen yliopistollisen sairaalan tulee nimetä vähintään yksi asiantuntija neurologian, neurokirurgian, ortopedian ja psykiatrian aloilta. Myös muiden alojen asiantuntijoita voidaan nimetä asiantuntijaryhmään. Mikäli lausunnon tarve kohdistuisi muulle erikoisalalle, kuin mistä on asiantuntija asiantuntijalääkäriryhmässä, Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri hankkisi lausunnon tarpeen mukaiselta asiantuntijalta. Tarpeen mukaan Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri voisi nimetä asiantuntijaryhmään myös muun kuin yliopistollisen sairaalan nimeämän henkilön. Lausuntojen antamiseen tarvittavaa asiantuntemusta voi olla myös muissa sairaanhoitopiireissä tai sairaanhoitopiirien ulkopuolella. Myös asiantuntijaryhmän ulkopuolista asiantuntemusta voidaan käyttää tarvittaessa. Asiantuntijaryhmän kokoonpanon tulisi olla riittävän suuri, jotta se pystyisi antamaan lausunnot kohtuullisessa ajassa ja näin vältettäisiin myös hoitosuhteesta johtuvat esteellisyytilanteet.

Asiantuntijaryhmä vastaisi yhtenäisistä linjauksista lausuntojen antamisessa käytettävissä olevien yhtenäisten hoidon perusteiden mukaisesti. Lausunnon laatimiseen voi osallistua useampi asiantuntijaryhmään kuuluva lääkäri.

Tehtävä koskisi vain tuomioistuimen omasta aloitteestaan pyytämiä lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja, ei oikeudenkäynnin asianosaisten hankkimia lausuntoja. Lausuntoja voisivat pyytää kaikki tuomioistuimet, vaikkakin eri tuomioistuinten tarve lausunnoille vaihtelee. Lausuntoja tarvitsevat käräjäoikeudet ja hovioikeudet käsitellessään liikennevahinko- ja potilasvahinkoasioita sekä rikosasioiden liitännäisinä esimerkiksi työtaturma-asiointa, jossa taustalla on työtaturma- ja ammattitautilain mukainen vahinkoasia. Korkein oikeus tarvitsee lausuntoja erityisesti vakuutusosoikeuden ratkaisemia työtaturma- ja ammattitautiasioita käsitellessään sekä liikennevakuutuskorvauksia koskevissa asioissa. Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt yksittäisiä lausuntoja muun muassa hoitoon hakeutumista toiseen EU-maahan koskevissa asioissa. Myös vakuutusosoikeus ja hallintotuomioistuimet voisivat pyytää lääketieteellisen asiantuntijalausunnon tämän säännöksen mukaiselta asiantuntijaryhmältä, vaikkakin niiden tarve saada ulkopuolisia lausuntoja on vähäisempi, koska niillä on käytössään myös omat asiantuntijansa tai lääkärijäsen ratkaisukokoonpanossa. Säännös ei koskisi muutoksenhakulautakuntien pyytämiä lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtion korvauksesta Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille tehtävästä aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi.

Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille korvattaisiin valtion varoista tämän säännöksen mukaisesti lausuntojen antamisesta aiheutuneet kustannukset. Asiantuntijalausunnon pyytänyt tuomioistuin ei näissä tilanteissa määrää asiantuntijan palkkiota ja kuluja korvattavaksi oikeudenkäymiskaaren tai oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain nojalla. Tämän lain nojalla korvaus tulisi maksettavaksi, jos yleinen tuomioistuin soveltaa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 66 §:n säännöstä, jonka mukaan korvausta ei makseta, jos asiantuntijana on viranomainen tai julkisen viran tai toimen haltija. Korvaus maksettaisiin tämän lain mukaan myös tilanteissa, jossa

hallintotuomioistuin ei sovello oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 77 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan pääsääntöisesti asiantuntijana toimineelle viranomaiselle ei makseta korvauksia.

Tämä säännös koskisi valtion maksamia korvauksia Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille. Korvaus perustuisi annettujen lausuntojen määrään ja laajuuteen. Valtion korvauksen määräytymisestä ja sen euromäärästä säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Korvausten suuruus olisi tarkoitus porrastaa muun muassa siihen käytetyn työajan perusteella. Joissain tilanteissa lääketieteellisen asiantuntijalausannon laatiminen edellyttää usean lääketieteen erikoisan osaamista, minkä vuoksi lausunnon laatiminen saattaa edellyttää useamman asiantuntijalääkärin työpanosta.

Korvauksen määrän tulee olla sellainen, että se motivoi asiantuntijalääkäreitä lausuntojen antamiseen. Muussa tapauksessa vaarana on päätyminen aikaisempaan tilanteeseen, jossa ei löytynyt lausunnon antamiseen halukkaita lääkäreitä. Korvausten euromääristä on tarkoitus säätää asetuksella. Lausunnon maksuttavan korvauksen määrä olisi mahdollista porrastaa esimerkiksi kolmeen portaaseen lausunnon vaatiman työmäärän mukaan.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 36 §:n mukaan pääsääntönä on, että asiantuntija voi oikeusprosessissa antaa lausuntonsa kirjallisesti. Tuomioistuin voi kuitenkin kutsua lausunnon laatineen asiantuntijan suullisesti kuultavaksi. Asiantuntijoiden kuulemiset videoyhteyden välityksellä tai puhelimitse ovat yleistyneet, mikä vähentää asiantuntijan kannalta suulliseen kuulemiseen kuluva aikaa. Hallintolainkäyttölain 37 §:n mukaan lausunnon antanutta viranomaista voidaan kuulla suullisessa käsittelyssä. Myös tulevan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 43 §:n mukaan hallintotuomioistuin voi kuulla asiantuntijaa suullisessa käsittelyssä. Hallintolainkäyttö on kuitenkin pääosin kirjallista. Usein suullinen käsittely tapahtuu pitkän ajan kuluttua lausunnon laatimisesta, minkä vuoksi suulliseen käsittelyyn valmistautuminen edellyttää asiakirjoihin perehtymistä uudelleen ennen käsittelyä. Tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn valmistautumisesta ja suulliseen käsittelyyn osallistumisesta maksettaisiin asiantuntijalle tuntipalkkiota, jonka euromäärä määriteltäisiin asetuksella.

Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri maksaisi korvauksen lausunnon antaneen asiantuntijan työnantajana toimineelle sairaanhoitopiirille tai muulle lausunnon laatineelle asiantuntijalle sairaanhoitopiirien keskenään sopimien menettelytapojen mukaisesti. Tässä laissa ei säädettäisi Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin lausunnon antajille maksamista korvauksista. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella vahvistettavat korvausmäärät tulevat todennäköisesti ohjaamaan lausunnon laatijoille maksettavien korvausten enimmäismääriä.

Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille syntyy kustannuksia toiminnan hallinnoinnista. Toiminnan hallinnointiin liittyvien tehtävien hoitamiseen arvioidaan kuluvan 0,5 henkilötyövuotta yhden toimistosihteerin työajasta sekä koordinaatiosta vastaavan lääkärin työpanoksena noin 10 – 20 prosenttia työajasta. Koordinaatiotehtävät sisältäisivät lausuntopyyntöjen jakamisen asiantuntijaryhmän asiantuntijoille, palkkioiden maksatuksen, tilastoinnin, valtion korvausten hakemisen ja tarvittaessa muiden kuin nimettyjen erikoisalojen asiantuntijoiden hakemisen. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri ilmoittaisi myös hallintokustannusten määrän aluehallintovirastolle tekemässään hakemuksessa.

Pykälän 3 momentissa säädetään aluehallintoviraston Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille maksetun korvauksen maksatusmenettelystä. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri hakisi korvauksia kaksi kertaa vuodessa aluehallintovirastolle tekemällään hakemuksella. Ensimmäistä vuosipuoliskoa koskeva korvaushakemus tulisi tehdä syyskuun loppuun mennessä ja toista vuosipuoliskoa koskeva hakemus seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä.

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) mukaan aluehallintovirasto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan ja käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa siten kuin siitä tässä tai muussa laissa säädetään. Aluehallintovirasto voi kuitenkin hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa virastojen toimintaa ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta, edistää alueen suomen- ja ruotsinkielisen sekä saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitettua saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus taikka toimialueen laajentaminen on tarkoituksenmukainen muun vastaavan syyn vuoksi. Vastuualueiden sijoittumisesta aluehallintovirastoihin ja virastojen toimialueen laajentamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Aluehallintovirastoista annetulla valtioneuvoston asetuksella (906/2009) on määritelty aluehallintovirastojen nimet, toimialueet ja toimipaikat sekä kullekin aluehallintovirastolle säädetyt erillistehtävät koko maan alueella.

Valtion korvausten maksatus Pohjois-Savon sairaanhoitopiiriin kaksi kertaa vuodessa tekemän hakemuksen perusteella ei vaadi aluehallintovirastolta suurta työpanosta. Tehtävä olisi tarkoituksenmukaista keskittää yhden aluehallintoviraston hoidettavaksi. Tehtävän keskittäminen edellyttäisi aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamista tältä osin. Valmistelun aikana on suunniteltu maksatustehtävän antamista Itä-Suomen aluehallintovirastolle sillä perusteella, että lausuntojen hallinnointitehtävä säädettäisiin Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille.

1.2 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

2 §. Poikkeukset soveltamisalasta. Lakia kunnanperuspalvelujen valtionosuudesta sovelletaan käyttökustannuksiin myönnettävään valtionosuuteen sellaisiin kuntien tehtäviin (valtionosuustehtävä), joista säädetään muun muassa terveydenhuoltolaissa. Lain 2 §:ssä säädetään soveltamisalapoikkeuksista. Jotta tässä esityksessä tarkoitettu rahoitusmalli toteutuisi, tulee lain 2 §:ään lisätä soveltamisalapoikkeus, jonka mukaan ei myönnetä valtionosuutta käyttökustannuksiin, jotka aiheutuvat lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen laatimisesta siltä osin kuin siitä maksetaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 68 a §:n perusteella valtion korvausta. Ilman tätä säännöstä esitetty uusi asiantuntijalausuntoihin liittyvä uusi tehtävä olisi myös valtionosuustehtävä ja sen rahoitus olisi nyt esitetyn erillisrahoituksen lisäksi myös osa laskennallista valtionosuutta.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädettäisiin valtion Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille maksamien korvausten määräytymisestä, euromääristä ja maksatusmenettelystä. Asetuksella olisi tarkoitus säätää lausunnosta maksettavan korvauksen määrästä porrastetusti eri maksluokkiin. Myös suulliseen kuulemiseen valmistautumisesta ja kuulemisesta tuomioistuimessa maksettavan palkkion euromäärä tuntia kohden määriteltäisiin asetuksella sekä mahdollisesti korvattavien tuntien enimmäismäärä. Myös Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille syntyvien hallintokustannusten korvaamisesta ja määräytymisestä ja maksatusmenettelystä voidaan säätää asetuksella.

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Päivystysjärjestelmän muutos

Hallituksen esitys on merkityksellinen erityisesti perustuslain 6 §, 17 § ja 19 §:ssä säädettyjen perusoikeuksien näkökulmasta sekä perustuslain 22 §:n osalta. Ehdotetut muutokset eivät muuta kielellisiä oikeuksia koskevaa sääntelyä, mutta parantavat käytännön tasolla erityisesti ruotsinkielisen väestön mahdollisuuksia saada palveluja omalla kielellään.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa kielen perusteella. Perustuslain 17 §:n mukaan suomi ja ruotsi ovat maamme kansalliskieliä. Lisäksi perustuslaissa säädetään saamelaisten, romanien ja viittomakielisten sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien kielellisistä oikeuksista. Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa on turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen tarkoittama huolenpito tarkoittaa sosiaali- ja terveyspalveluja. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa on julkiselle vallalle säädetty velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Perustuslain 19 §:n 3 momenttia täydentävät sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön ja useiden muiden erityislakien säännökset kuntien velvollisuudesta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen.

Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslakivaliokunta otti kantaa laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämiseen lausunnossaan PeVL 63/2016 vp – HE 224/2016 vp. Perustuslakivaliokunta totesi, että hallituksen esityksen (HE 224/2016 vp) perusteluissa ja sosiaali- ja terveysministeriön lisäselvityksessä on pystytty riittävän uskottavasti esittämään, että hallituksen esityksessä ehdotettu ratkaisu oli väestön palvelutarpeen, saavutettavuuden ja potilasturvallisuuden kannalta esillä olleista vaihtoehdoista parempi. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin saamansa selvityksen perusteella selvänä, että kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta Vaasan keskussairaala palvelisi ruotsinkielisiä asukkaita paremmin kuin ehdotettu järjestely. Perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 17 §:n kielelliset perusoikeudet parhaiten toteuttavana ratkaisuna voidaankin valiokunnan mielestä pitää sitä, että laajan päivystyksen yksikkö sijoitettaisiin sekä Vaasan että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin.

Ehdotettu muutos parantaa erityisesti Vaasan sairaanhoitopiirin alueella asuvan ruotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien toteutumista ja päivystyspalvelujen saatavuutta käytännön tasolla. Muutoksella ei ole merkittäviä vaikutuksia muiden alueiden väestön palvelujen saatavuuteen.

Lääketieteelliset asiantuntijalausunnot

Kunnallisen itsehallinnon perusteista säädetään perustuslain 121 §:ssä. Pykälän 2 momentissa edellytetään, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnallisen itsehallinnon keskeiseksi ominaispiirteeksi on katsottu myös se, että annettaessa kunnille tehtäviä, on samalla huolehdittava niiden riittävästä rahoituksesta. Tässä esitys täyttää kunnallista itsehallintoa koskevat edellytykset.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Tällä esityksellä turvataan oikeutta saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä. Muutoksenhakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää, että olisi olemassa riippumaton, joka antaa keskitetysti lausuntoja tuomioistuimille lääketieteellisissä asioissa. Tuomioistuinten mahdollisuus saada lausuntoja parantaa muutoksenhakijan mahdollisuuksia hakea muutosta, koska hänen ei tarvitse ottaa huomioon riskiä asiantuntijalausunnosta aiheutuvan kustannusvastuun jäämisestä hänelle. Lääketieteelliset asiantuntijalausunnot ovat asianosaisten kannalta erittäin merkittäviä, koska ne usein koskevat niin etuuksien saajien kuin maksajienkin kannalta mittavia ja pitkäkestoisia etuuksia. Muutoksenhakutuomioistuimen mahdollisuus saada lääketieteellinen asiantuntijalausunto parantaa sen edellytyksiä toimia ennakkopäätöstuomioistuimena, lisää oikeusvarmuutta ja lääketieteellisen arvioinnin läpinäkyvyyttä ja luotettavuutta. Lausuntojen helpompi saatavuus myös lyhentää oikeusprosessin kestoa.

Hallituksen käsityksen mukaan ehdotus on perustuslain mukainen ja voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

terveydenhuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa
1516/2016, ja
lisätään lakiin uusi 68 a § seuraavasti:

50 §

Kiireellinen hoito

Helsingin ja Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Päijät-Hämeen, Etelä-Karjalan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Vaasan, Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin sairaanhoitopiirien on järjestettävä laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö keskussairaalsaan yhteyteen. Laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköllä tarkoitetaan perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystystä, joka pystyy tarjoamaan laajasti palveluita usealla lääketieteen erikoisalalla ympärivuorokautisesti välittömästi ja jolla on voimavarat terveydenhuollossa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja erityistilanteiden hoitamiseen. Laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikön tulee tukea muita päivystysyksiköitä. Sairaanhoitopiirit, joissa on yliopistollinen sairaala, voivat väestön palvelutarpeen niin edellyttäessä perustaa useamman kuin yhden ympärivuorokautisesti päivystävän yhteispäivystysyksikön sairaaloidensa yhteyteen.

68 a §

Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antaminen

Yliopistollista sairaalaa ylläpitävät sairaanhoitopiirit vastaavat yhdessä tuomioistuimen pyytämien lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamisesta. Lausuntojen antamista varten on asiantuntijaryhmä, jonka toiminnan hallinnoinnista vastaa Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri. Kaikilla yliopistollista sairaalaa ylläpitävillä sairaanhoitopiireillä on velvollisuus nimetä asiantuntijaryhmään asiantuntijoita, joilla on riittävä osaaminen tarvittavilta lääketieteen aloilta. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri voi nimetä asiantuntijaryhmään myös muita lääketieteen asiantuntijoita tai tapauskohtaisesti pyytää lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja asiantuntijaryhmän ulkopuoliselta asiantuntijalta.

Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamisesta aiheutuneista kustannuksista maksetaan korvaus valtion varoista Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille, joka maksaa korvaukset asiantuntijalausunnon antaneelle sairaanhoitopiirille tai asiantuntijalle. Valtion maksaman korvauk-

HE 38/2019 vp

sen määrä perustuu asiantuntijalausuntojen määrään ja niiden laatimiseen kuluneeseen työmäärään, oikeudenkäyntiin ja siihen valmistautumiseen kuluneeseen aikaan sekä lausuntopyyntöjen ja lausuntojen hallintoihin. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä valtion korvauksen maksamisen menettelytavoista, asiantuntijalausunnoista maksettavien korvausten määrittelystä ja euromääristä, oikeudenkäyntiin valmistautumiseen ja oikeudenkäyntiin osallistumisesta maksettavan korvauksen määrittelystä ja euromäärästä sekä Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille lausuntopyyntöjen ja lausuntojen hallinnoinnista aiheutuvien kulujen määrittelystä ja maksatuksesta.

Aluehallintovirasto maksaa korvauksen Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin hakemuksesta kahdesti vuodessa. Ensimmäisen vuosipuoliskon osalta korvausta on haettava saman vuoden syyskuun loppuun mennessä ja toisen vuosipuoliskon osalta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

2.

Laki

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 2 §:n 1 momentin 11 ja 12 kohta, sellaisena kuin niistä on 12 kohta laissa 1347/2010, ja
lisätään 2 §:n 1 momenttiin uusi 13 kohta seuraavasti:

2 §

Poikkeukset soveltamisalasta

Tämän lain perusteella ei myönnetä valtionosuutta käyttökustannuksiin, jotka aiheutuvat:

11) kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 24 §:n perusteella maksettavasta valtion korvausta vastaavasta osuudesta;

12) terveydenhuollon opetuksen ja tutkimuksen järjestämisestä siltä osin kuin siitä maksetaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 59, 59 a, 60, 60 a ja 61 §:n perusteella valtion korvausta;

13) lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen laatimisesta siltä osin kuin siitä maksetaan terveydenhuoltolain 68 a §:n perusteella valtion korvausta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 _____.

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 2019

Pääministeri

Antti Rinne

Perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru

1.

Laki**terveydenhuoltolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa
1516/2016, ja

lisätään lakiin uusi 68 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

50 §

50 §

Kiireellinen hoito

Kiireellinen hoito

Helsingin ja Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Päijät-Hämeen, Etelä-Karjalan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin sairaanhoitopiirien on järjestettävä laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö keskussairaalsensa yhteyteen. Laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköllä tarkoitetaan perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystystä, joka pystyy tarjoamaan laajasti palveluita usealla lääketieteen erikoisalalla ympärivuorokautisesti välittömästi ja jolla on voimavarat terveydenhuollossa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja erityistilanteiden hoitamiseen. Laajan ympärivuorokautisen päivystysyksikön tulee tukea muita päivystysyksiköitä. *Väestön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin on järjestettävä päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että potilas saa palvelut valitsemallaan kielellä.* Sairaanhoitopiirit, joissa on yliopistollinen sairaala, voivat väestön palvelutarpeen niin edellyttäessä perustaa useamman

Helsingin ja Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Päijät-Hämeen, Etelä-Karjalan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Vaasan, Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin sairaanhoitopiirien on järjestettävä laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö keskussairaalsensa yhteyteen. Laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköllä tarkoitetaan perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystystä, joka pystyy tarjoamaan laajasti palveluita usealla lääketieteen erikoisalalla ympärivuorokautisesti välittömästi ja jolla on voimavarat terveydenhuollossa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja erityistilanteiden hoitamiseen. Laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikön tulee tukea muita päivystysyksiköitä. Sairaanhoitopiirit, joissa on yliopistollinen sairaala, voivat väestön palvelutarpeen niin edellyttäessä perustaa useamman kuin yhden ympärivuorokautisesti päivystävän yhteispäivystysyksikön sairaaloidensa yhteyteen.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

kuin yhden ympärivuorokautisesti päivystävän yhteispäivystysyksikön sairaaloidensa yhteyteen.

68 a §

Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antaminen

Yliopistollista sairaalaa ylläpitävät sairaanhoitopiirit vastaavat yhdessä tuomioistuimen pyytämien lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamisesta. Lausuntojen antamista varten on asiantuntijaryhmä, jonka toiminnan hallinnoinnista vastaa Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri. Kaikilla yliopistollista sairaalaa ylläpitävillä sairaanhoitopiireillä on velvollisuus nimetä asiantuntijaryhmään asiantuntijoita, joilla on riittävä osaaminen tarvittavilta lääketieteen aloilta. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri voi nimetä asiantuntijaryhmään myös muita lääketieteen asiantuntijoita tai tapauskohtaisesti pyytää lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja asiantuntijaryhmän ulkopuoliselta asiantuntijalta.

Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamisesta aiheutuneista kustannuksista maksetaan korvaus valtion varoista Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille, joka maksaa korvaukset asiantuntijalausunnon antaneelle sairaanhoitopiirille tai asiantuntijalle. Valtion maksaman korvauksen määrä perustuu asiantuntijalausuntojen määrään ja niiden laatimiseen kuluneeseen työmäärään, oikeudenkäyntiin ja siihen valmistautumiseen kuluneeseen aikaan sekä lausuntopyyntöjen ja lausuntojen hallinnointiin. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä valtion korvauksen maksamisen menettelytavoista, asiantuntijalausunnoista maksettavien korvausten määrittelystä ja euromääristä, oikeudenkäyntiin valmistautumiseen ja oikeudenkäyntiin osallistumisesta maksettavan korvauksen määrittelystä ja euromäärästä sekä Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille lausuntopyyntöjen ja lausuntojen hallinnoinnista aiheutuvien kulujen määrittelystä ja maksatuksesta.

HE 38/2019 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Aluehallintovirasto maksaa korvauksen Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin hakemuksesta kahdesti vuodessa. Ensimmäisen vuosipuoliskon osalta korvausta on haettava saman vuoden syyskuun loppuun mennessä ja toisen vuosipuoliskon osalta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta
20 _____.*

2.

Laki

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 2 §:n 1 momentin 11 ja 12 kohta, sellaisena kuin niistä on 12 kohta laissa 1347/2010, ja
lisätään 2 §:n 1 momenttiin uusi 13 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Poikkeukset soveltamisalasta

Poikkeukset soveltamisalasta

Tämän lain perusteella ei myönnetä valtionosuutta käyttökustannuksiin, jotka aiheutuvat:

Tämän lain perusteella ei myönnetä valtionosuutta käyttökustannuksiin, jotka aiheutuvat:

11) kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 24 §:n perusteella maksettavasta valtion korvausta vastaavasta osuudesta; *ja*

11) kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 24 §:n perusteella maksettavasta valtion korvausta vastaavasta osuudesta;

12) terveydenhuollon opetuksen ja tutkimuksen järjestämisestä siltä osin kuin siitä maksetaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 59—61 §:n perusteella valtion korvausta.

12) terveydenhuollon opetuksen ja tutkimuksen järjestämisestä siltä osin kuin siitä maksetaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 59, 59 a, 60, 60 a ja 61 §:n perusteella valtion korvausta;

13) lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen laatimisesta siltä osin kuin siitä maksetaan terveydenhuoltolain 68 a §:n perusteella valtion korvausta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .