

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö Ville-Veikko Ahonen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Minna-Marja Jokinen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Kirsi Hyttinen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Erkki Papunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tomi Voutilainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi hyvinvointialueesta annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia, pelastustoimen järjestämisestä annettua lakia ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, ettei esitykseen sisälly mitään sellaista, ettei sitä voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi hyvinvointialueesta annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia, pelastustoimen järjestämisestä annettua lakia ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettua lakia.

(2) Hyvinvointialuelakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset valtiovarainministeriön tehtävistä hyvinvointialueiden ohjauksessa. Hyvinvointialueissa säädetyn hyvinvointialuetalouden -ja hallinnon neuvottelukunnan nimi ehdotetaan muutettavaksi ja sen tehtäviä laajennettaviksi. Samalla kumotaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain ja pelastustoimen järjestämislain säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen neuvottelukunnasta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain ja pelastustoimen järjestämislain säännökset valtakunnallisista tavoitteista sekä neuvottelusta hyvinvointialueen kanssa ehdotetaan kumottaviksi ja korvaavat säännökset hyvinvointialueiden valtakunnallisista tavoitteista sekä ministeriöiden neuvottelusta hyvinvointialueen kanssa lisättäviksi hyvinvointialuelakiin.

(3) Esityksen tavoitteena on sen perustelujen (s. 10) mukaan yhtenäistää ja selkeyttää hyvinvointialueiden valtionohjausta, jotta voidaan varmistaa yhdenvertaisten ja laadukkaiden palveluiden toteutuminen hyvinvointialueilla sekä hillitä kustannusten nousua ja edistää kustannusvaikuttavuutta. Lisäksi tavoitteena on selkeyttää valtiovarainministeriön tehtäviä ja roolia hyvinvointialueiden ohjauksessa sekä varmistaa, että hyvinvointialueiden ohjaus on yhteensopivaa valtioneuvoston asettamien talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa.

(4) Hallituksen esityksen (s. 15) mukaan esityksellä ei muuteta hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain mukaan määräytyvää rahoitusta, joten esityksellä ei ole suoria vaikutuksia hyvinvointialueiden talouteen. Esityksen tavoitteena on edistää hyvinvointialueiden toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta yhdenmukaistamalla ohjausta ja ottamalla ohjauksessa valtioneuvoston vahvistamat finanssipoliittiset tavoitteet nykyistä paremmin huomioon. Hyvinvointialueisiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset ovat siten välillisiä ja riippuvaisia siitä, kuinka toiminnallisen ja taloudellisen ohjauksen välistä ristiriitaa pystytään vähentämään ja tätä kautta edistämään toiminnan järjestämistä tehokkaasti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla.

(5) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 19 §:n 3 momentin, 68 §:n ja 121 §:n 4 momentin kannalta.

(6) Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

(7) Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet (PeVL 17/2021 vp, kappale 71—72). Palvelujen riittävyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yh-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2024 vp

teiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Viittaus jokaiseen terveystalouteen oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävydestä (ks. PeVL 30/2013 vp, s. 3/I). Oikeus riittäviin terveystalouteen turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 65/2014 vp, s. 4/II).

(8) Perustuslakivaliokunta on korostanut, että vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja, tältä osin perustuslain mukainen edellytys on, että palveluja on riittävästi (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja 36—41, PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 11/1995 vp, s. 2). Valiokunta on painottanut nimenomaisesti, että säännöksellä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (ks. PeVL 26/2017 vp, erit. s. 44—45 ja PeVL 54/2014 vp, s. 2/I). Säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVL 26/2017 vp, s. 33).

(9) Perustuslakivaliokunta on aiemminkin (PeVL 13/2024 vp, kappale 4 ja PeVL 16/2023 vp, kappale 6) kiinnittänyt huomiota siihen, että perusoikeus uudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoillessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumiseen siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993 vp, s. 19/I). Hallituksen esityksen (s. 14) mukaan valtioneuvoston yhtenäisempi ohjaustoiminta huomioi nykyistä paremmin hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden kokonaisuutena, mikä osaltaan luo edellytyksiä palvelujen turvaamiselle. Finanssipoliittisten tavoitteiden huomioon ottamisella ohjauksessa on esityksen mukaan tarkoitus tukea hyvinvointialueita siinä, että ne pystyvät järjestämään peruspalvelut myös tulevaisuudessa julkisen talouden kannalta kestäväällä tavalla. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista sääntelyn tavoitteisiin tästä näkökulmasta.

(10) Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään perustuslain 68 §:n 3 momentin nojalla lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Ministeriöiden välinen toimialajako on määritelty valtioneuvoston ohjesäännössä. Perustuslain säännös ei kuitenkaan edellytä toimialajaosta sääntämistä keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä, vaan kyseinen jako voi perustua myös lakien tai muiden asetusten säännöksiin (HE 1/1998 vp, s. 119). Valiokunnan mukaan (PeVL 1/2016 vp, s. 4) perustuslain 68 §:n ministeriöitä koskevaan sääntelyyn liittyy vaatimus siitä, että ministeriöiden toimielimiin kohdistamista ohjaus- ja valvontatoimista säädetään siten, ettei toimivallan rajoista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta.

(11) Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslain 121 §:n 4 momenttia arvioitiin laajasti hyvinvointialueiden perustamista koskeneessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 17/2021 vp (sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen aiemmista vaiheista ks. PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain eri itsehallinnon muotoja koskevalle sääntelylle yhteinen piirre on kansanvaltaisuus (PeVL 26/2017 vp, s. 24). Perustuslakivaliokunta katsoi, että hyvinvointialueiden perustamista tarkoittava sääntely toteuttaa perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2024 vp

(PeVL 17/2021 vp, kappale 26). Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtionohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa (PeVL 17/2021 vp, kappale 26, ks. PeVL 26/2017 vp, s. 24).

(12) Perustuslakivaliokunta huomautti, että kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valtionohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi. Valiokunta toisti kuitenkin käsityksensä siitä, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti kyseessä olleen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota muuten voitaisiin pitää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon toteutumisen kokonaisarviointissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena. (PeVL 17/2021 vp, kappale 27, ks. PeVL 26/2017 vp, s. 21.)

(13) Nyt arvioitavan hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, onko valtiovarainministeriö hoitanut ehdotuksessa tarkoitettuja valtionohjaustehtäviä jo ennen nyt ehdotettua sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti painottanut, että valtioneuvosto ei voi lainsäädäntömenettelyssä asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja perustuslain 74 §:n mukaista lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen (PeVL 14/2020 vp, s. 7, PeVL 15/2018 vp, s. 60 ja PeVL 11/2009 vp, s. 9). Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota edellä todettuun.

(14) Hyvinvointialueiden ohjauksen tehtävissä on perustuslakivaliokunnan mielestä kyse merkityksellisestä toimivallan käytöstä niin perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden kuin hyvinvointialueiden 121 §:n 4 momentissa turvatun alueellisen itsehallinnonkin kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan itsehallinnon yksi tae on tietty lakisääteisyys, millä on merkitystä hyvinvointialueiden hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen nähden (PeVL 17/2021 vp, kappale 34). Perustuslakivaliokunta pitää asianmukaisena, että valtion ohjausta tarkoittavien tehtävien perusteista säädetään lailla.

(15) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetut ohjaus- ja valvontatoimivaltaa koskevat muutosehdotukset hallituksen esityksessä eivät olennaisesti muuta hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa. Muutoksilla ei hallituksen esityksen (s. 13) ja valiokunnan käsityksen mukaan ole välitöntä vaikutusta myöskään hyvinvointialueiden itsehallinnon perusteisiin kuuluvan, lakisääteisen rahoitusperiaatteen toteutumiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaalisten perusoikeuksienkin merkitys huomioon ottaen kyseisten oikeuksien yhdenvertaiseksi turvaamiseksi välttämätöntä valtion ohjausta koskeva sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetyn alueellisen itsehallinnon kannalta.

Ministeriöiden tehtävät

(16) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueiden seurannasta, ohjauksesta ja laillisuusvalvonnasta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen sanamuodossa ministeriöiden yleisen ohjauksen soveltamisala ja rajat on määritelty melko epäselvästi ja paikoitellen päällekkäisesti. Hallituksen esityksen mukaan (s. 10) sääntelyn yhtenä tavoitteena on yhtenäistää ja selkeyttää hyvinvointialueiden

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2024 vp

valtioneuhjausta. Valiokunnan mielestä säännöstä olisi perusteltua selkeyttää ja täsmentää tavoitetta vastaavaksi.

(17) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ministeriöiden ja hyvinvointialueiden neuvotteluista. Hallituksen esityksen (s. 25) mukaan valtiovarainministeriö koordinoi neuvotteluja. Perustuslakivaliokunta kiinnittää tältäkin osin huomiota siihen, että valtiovarainministeriön tehtävä ja toimivalta eivät ilmene nimenomaisesti ehdotetusta sääntelystä.

(18) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 12 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueiden tehtäviä koskevista valtakunnallisista tavoitteista. Esityksen perustelujen (s. 20) mukaan tavoitteita valmisteltaisiin edelleen sosiaali- ja terveysministeriössä sekä sisäministeriössä, mutta valtiovarainministeriö sovitaisi valmistelua yhteen ja vastaisi tavoitteiden esittelystä valtioneuvostolle. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan lisäksi voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti todettavaksi, että valtakunnallisissa strategisissa tavoitteissa tulisi ottaa huomioon 12 §:ssä tarkoitetut talous- ja finanssipoliittiset tavoitteet.

(19) Perustuslakivaliokunta korostaa perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mukaan lukien perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen. Myös valtioneuhjauksessa on siten pyrittävä osaltaan varmistamaan, että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa. Perustellumpaa valiokunnan mielestä olisi, että perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat kävisivät talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden ohella ilmi säännöstekstistä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2024 vp

Helsingissä 25.4.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok

jäsen Fatim Diarra vihr

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Petri Honkonen kesk

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Teemu Keskisarja ps

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Johannes Koskinen sd

jäsen Karoliina Partanen kok

jäsen Onni Rostila ps

jäsen Ville Skinnari sd

varajäsen Elisa Gebhard sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen