Tuomas Ojanen

2.4.2024

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HE 2/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Pääasiallinen sisältö

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

Esityksen keskeiset muutoehdotukset koskevat hyvinvointialuelakiin lisättäviä säännöksiä valtiovarainministeriön tehtävistä hyvinvointialueiden ohjauksessa. Esityksen mukaan tavoitteena on yhtenäistää ja selkeyttää hyvinvointialueiden valtion ohjausta, jotta voidaan varmistaa yhdenvertaisten ja laadukkaiden palveluiden toteutuminen hyvinvointialueilla sekä hillitä kustannusten nousua ja edistää kustannusvaikuttavuutta. Lisäksi tavoitteena on esityksen mukaan selkeyttää valtiovarainministeriön tehtäviä ja roolia hyvinvointialueiden ohjauksessa sekä varmistaa, että hyvinvointialueiden ohjaus on yhteensopivaa valtioneuvoston asettamien talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa.

Ministeriöiden ohjaustoimivalta

1.lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta, vastaa hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan yleisestä ohjauksesta, sovittaa yhteen valtioneuvostossa tehtävää hyvinvointialueiden ohjausta sekä huolehtii, että hyvinvointialueiden itsehallinto otetaan huomioon hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön valmistelussa. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriön toimivallasta sosiaali- ja terveydenhuollon yleisessä ohjauksessa, suunnittelussa, kehittämisessä ja valvonnassa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 21 §:ssä, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa valtakunnallisesta sosiaali- ja terveyspolitiikasta sekä osaltaan valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta ja niiden huomioon ottamisesta hyvinvointialueiden toiminnan ohjauksessa. Sisäministeriön toimivallasta pelastustoimen yleisessä ohjauksessa, suunnittelussa ja kehittämisessä säädetään pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 7 §:ssä.

Esityksessä ehdotettu sääntely ministeriöiden ohjaustoimivallasta on nähdäkseni merkityksellistä yhtäältä ministeriöitä koskevan perustuslain 68 §:n sekä toisaalta sosiaaliturvasta ja perusoikeuksien turvaamisesta säätävän perustuslain 19 §:n 3

momentin ja 22 §:n kannalta. Lisäksi ohjaustoimivallan sääntely on merkityksellistä itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säätävän perustuslain 121 §:n 4 momentin, samoin kuin oikeusvaltioperiaatteesta säätävän perustuslain 2 §:n 3 momentin ja vastuusta virkatoimista säätävän perustuslain 118 §:n kannalta

Ehdotettu sääntely valtiovarainministeriön tehtävistä hyvinvointialueiden ohjauksessa yleisesti ottaen vahvistuisi valtiovarainministeriön asemaa hyvinvointialueiden ohjauksessa verrattuna nykytilaan. Samoin ehdotettu sääntely entisestään kaventaisi hyvinvointialueiden jo valmiiksi verraten vähäistä itsehallintoa. Tämä ei ole ongelmatonta perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta, vaikka sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen sinänsä edellyttääkin verraten vahvaa valtiollista ohjausta ja valvontaa (ks. myös PeVL 17/2021 vp, kappale 27, ja PeVL 26/2017 vp, s. 21).

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille (HE 1/1998 vp, s. 119/I). Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään perustuslain 68 §:n 3 momentin mukaan lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Käytännössä ministeriöiden välinen toimialajako on mahdollisimman tyhjentävästi pyritty määrittelemään valtioneuvoston ohjesäännössä. Perustuslain säännös ei kuitenkaan edellytä toimialajaosta säätämistä keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä, vaan kyseinen jako voi perustua myös lakien tai muiden asetusten säännöksiin (HE 1/1998 vp, s. 119/II).

Perustuslain 68 § ei sinänsä estä sitä, että hyvinvointialueisiin kohdistuu nyt ja jatkossakin kolmen eri ministeriön ohjausta. Perustuslain 68 §:n sääntely ministeriöistä kuitenkin edellyttää sitä, että ministeriöiden hyvinvointialueisiin kohdistamista ohjaustoimista säädetään riittävän selvästi laissa siten, ettei ministeriöiden ohjaustoimivallan rajoista ja keskinäissuhteista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta (ks. myös esim. PeVL 1/2016 vp). Lakitasoisen sääntelyn selkeyden vaatimusta korostaa tässä yhteydessä se, että kolmen ministeriöiden ohjaustoimivalta liittyy perustuslain 19 §:n 3 momentissa perusoikeuksina turvattuihin sosiaali- ja terveyspalveluihin, ja että se kohdistuu hyvinvointialueisiin, joiden itsehallinto saa perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaista suojaa. Kun itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla, lailla säätämisellä on merkitystä itsehallinnon yhtenä takeena. Ministeriöiden ohjaustoimivallan lakitasoisen sääntelyn selkeys on myös merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen ja 118 §:n virkavastuusääntelyn kannalta.

Nähdäkseni 1. lakiehdotuksen 11 §:stä ja 2. lakiehdotuksen 21 §:stä muodostuva säännöskokonaisuus ei täytä perustuslain 68 §:stä ja muista edellä mainituista perustuslain säännöksistä johdettavaa vaatimusta ministeriöiden ohjaustoimivallan sääntelyn riittävästä selkeydestä siltä osin kuin on kyse valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön ohjaustoimivallan sääntelystä. Näiden kahden ministeriön ohjaustoimivallan ala ja suhde toisiinsa jäävät liian epäselviksi ja tulkinnanvaraisiksi, kun

yhtäältä valtiovarainministeriö vastaisi hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan yleisestä ohjauksesta, ja sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi toisaalta toimivalta sosiaali- ja terveydenhuollon yleisessä ohjauksessa. Sääntelyä olisi tältä osin selkeytettävä.

Hyvinvointialuetalous osana julkisen talouden suunnitelmaa ja hyvinvointialueiden tehtäviä koskevat valtakunnalliset tavoitteet

Hyvinvointialueista annetun lain 12 §:n 2 momenttiin lisättäisiin säännös valtioneuvoston asettamien finanssipoliittisen tavoitteiden ottamisesta huomioon hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön ja ohjauksen valmistelussa. Esityksen mukaan finanssipoliittisten tavoitteiden huomioon ottamisella varmistettaisiin osaltaan, että ministeriöiden ohjaus olisi kokonaisuutena yhdensuuntaista ja tukisi valtion julkista taloutta koskevia tavoitteita. Finanssipoliittisten tavoitteiden huomioon ottaminen tarkoittaisi esityksen mukaan sitä, että tavoitteet otetaan huomioon toimintaan ja palvelutuotantoon kohdistuvassa ohjauksessa sekä lainsäädännön valmistelussa.

Lisäksi hyvinvointialueista annettuun lakiin lisättäisiin uusi 12 a § hyvinvointialueiden tehtäviä koskevista valtakunnallisista tavoitteista. Tavoitteita valmisteltaisiin sosiaali- ja terveysministeriössä sekä sisäministeriössä, mutta valtiovarainministeriö sovittaisi valmistelua yhteen ja vastaisi tavoitteiden esittelystä valtioneuvostolle. Pykälän 1 momentissa myös säädettäisiin siitä, että valtakunnallisissa tavoitteissa on otettava huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet.

Nähdäkseni hyvinvointialueista annetun lain 12 ja 12 a §:n sääntelykokonaisuus muodostuu kokonaisuutena arvioiden sikäli ongelmalliseksi, että ehdotetun sääntelyn myötä perustuslain 6 §:n, 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n normikokonaisuuden kannalta keskeinen vaatimus - julkisen vallan ja viime kädessä valtion velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä niin valtakunnallisesti kuin eri hyvinvointialueiden sisälläkin – uhkaa jäädä jo suhteettoman paljon valtioneuvoston asettamien julkisen talouden finanssipoliittisten tavoitteiden ja muiden taloudellisten näkökohtien katveeseen hyvinvointialueille asetettavien valtakunnallisten tavoitteiden ohjauksessa ja sääntelyssä, varsinkin kun samalla huomioidaan valtiovarainministeriön ohjaustoimivaltaan ehdotetut muutokset.

Perustuslain kannalta on kuitenkin selvää, ettei valtioneuvoston asettamilla julkisen talouden finanssipoliittisilla tavoitteilla voida rajoittaa perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Koska perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisella sääntelyvarauksella (”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”) on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa PeVM 25/1994 vp, s. 6/I), hyvinvointialuetaloutta ja hyvinvointialueiden tehtäviä koskevia valtakunnallisia tavoitteita koskevasta sääntelykokonaisuudesta olisi perusteltua käydä nyt ehdotettua selvemmin ilmi se, mistä tässä sääntelykokonaisuudessa on kuitenkin ensisijassa ja viime kädessä kysymys: perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetetun turvaamisvelvollisuuden toteuttamisesta.