Sosiaali. ja terveysvaliokunnalle

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2024 vp). Minua on pyydetty erityisesti arvioimaan ehdotettujen muutosten vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

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”. Perustuslain 22 §:ssä puolestaan säädetään, että ”julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”.

Perusoikeussäännöksissä tarkoitettuun ”julkiseen valtaan” kuuluvat valtion ohella kunnat ja perustuslain 121 §:n 4 momentin alaan kuuluvat alueelliset itsehallintoyksiköt, kuten nykyiset hyvinvointialueet. Kuitenkin myös silloin kun kunnille tai alueellisille itsehallintoyksiköille on lailla annettu perusoikeuksien toteuttamista tarkoittavia tehtäviä, viimekätinen vastuu perusoikeuksien toteutumisesta on valtiolla. Tämä ilmenee myös rahoitusperiaatteesta, jota perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään soveltanut kuntien pakollisten tehtävien rahoittamiseen ja jota se on edellyttänyt sovellettavan myös hyvinvointialueiden valtiollisessa rahoituksessa. Rahoitusperiaatteella on valtion ja hyvinvointialueiden suhteessa kaksi perustelua: yhtäältä valtion viimekätinen vastuu perusoikeuksien, mukaan luettuna sosiaalisten perusoikeuksien, turvaamisesta ja toisaalta perustuslain 121 §:n 4 momentin takaama itsehallinto.

Perustuslakivaliokunta ilmaisi lausunnossaan 17/2021 vp rahoitusperiaatteen sovellettavuuden valtion ja hyvinvointialueiden suhteessa seuraavasti:

93) Perustuslakivaliokunta totesi viime vaalikauden sote-esitystä arvioidessaan, ettei kuntia suurempien hallintoalueiden rahoituksen riittävyydestä ollut kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Valiokunnan mukaan perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. myös PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (PeVL 26/2017 vp, s. 22—22, ks. myös PeVL 20/2004 vp, PeVL 63/2014 vp, PeVL 19/2016 vp). Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen alueiden rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa (PeVL 15/2018 vp).

(94) Rahoitusperiaatteen merkitys kuntia suurempia hallintoalueita koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa kuitenkin muun muassa puuttuvan verotusoikeuden vuoksi arvioinnista kuntien osalta (PeVL 15/2018 vp, s. 21). Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (PeVL 15/2018 vp, s. 21).

Sosiaalisille perusoikeuksille ominaisiin oikeusvaikutuksiin kuuluu toimeksiantovaikutus. Tämä vaikutus on otettava huomioon niin lainsäädäntöä kuin valtion talousarviota ja muita julkista taloutta ohjaavia asiakirjoja valmisteltaessa. Talousarvion ja muiden julkista taloutta ohjaavien asiakirjojen kannalta sosiaaliset perusoikeudet ovat perustuslaillisia priorisointiratkaisuja, joiden on määrä ohjata resurssien allokointia niin taloudellisesti hyvinä kuin huonoinakin aikoina, yhtä hyvin lisäresurssien jakamista kuin julkisen talouden tasapainottamisen edellyttämien leikkaustenkin kohdentamista. Priorisointivaikutuksen tulisi suojata sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen. edellyttämiä voimavaroja leikkauksilta.

Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus, perustuslain voimainen rahoitusperiaate ja sosiaalisten perusoikeuksien toimeksianto- ja priorisointivaikutus määrittelevät selkeästi yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon sisällöllisen, sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamista silmämääränään pitävän ja toisaalta taloudellisen,

voimavaroja koskevan ohjauksen keskinäisen etusijajärjestyksen. Ensisijaista on sisällöllinen ohjaus. jossa täsmennetään sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaisen toteuttamisen edellyttämiä tavoitteita ja tehtäviä. Taloudellisen ohjauksen ensisijaisena tehtävänä on varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon riittävä resurssointi, jotta perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus ja sosiaalisten perusoikeuksien toimeksianto- ja priorisointivaikutukset toteutuvat. Sisällöllisen ohjauksen tulisi antaa suuntaviivat taloudelliselle ohjaukselle eikä taloudellisen ohjauksen sisällölliselle.

Nyt käsiteltävät lakiehdotukset korostavat valtiovarainministeriön ohjausroolia ja samalla voimavaraohjauksen merkitystä sisällöllisen ohjauksen kustannuksella. Valtiovarainministeriön ja samalla voimavaraohjauksen keskeinen rooli ilmenee ehdotetun hyvinvointialuelain 11 §:n 1 momentista. Sen mukaan valtiovarainministeriö vastaisi hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan yleisestä ohjauksesta ja sovittaisi yhteen valtioneuvostossa tehtävää hyvinvointialueiden ohjausta. Lakiehdotuksen perusteluista ilmenee, että valtiovarainministeriön tehtävänä olisi myös valmistella ja esitellä valtioneuvostossa 12 a §:n mukaiset hyvinvointialueiden tehtäviä koskevat valtakunnalliset tavoitteet. Tämä merkitsisi sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamista tarkoittavan toiminnan suunnittelun ja ohjauksen alistamista taloudelliselle ohjaukselle, toisin sanoen edellä perustelemani etusijajärjestyksen kääntämistä päälaelleen.

Taloudellisen ohjauksen aseman korostumista ilmentävät myös valtioneuvoston asettamia finanssipoliittisia tavoitteita koskevat säännösehdotukset. Hyvinvointialueista annetun lain 12 §:n 2 momentiksi ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan ”julkisen talouden suunnitelma ja valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet ohjaavat ministeriöitä niiden valmistellessa hyvinvointialuetta koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta”. Lain 12 a §:n 1 momentissa taas ehdotetaan säädettäväksi, että ”valtakunnallisissa tavoitteissa on otettava huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet”. Sen sijaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyjen sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamis- ja turvaamisvelvollisuuteen ei viitata lainkaan ehdotetuissa säännöksissä hyvinvointialueiden valtiollisesta ohjauksesta, jotka siirrettäisiin hyvinvointialueesta annettuun lakiin. Perustuslain mukaan tämän tulisi kuitenkin - valtioneuvoston asettamien julkisen talouden finanssipoliittisten tavoitteiden asemesta - olla ensisijainen hyvinvointialueiden ohjauksessa huomioon otettava näkökohta.

Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentissa ja 12 a §:n 1 momentissa käytettyä ilmausta ”valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet” täsmennetään ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Perustelujen (s. 20) mukaan nämä tavoitteet on vahvistettu ”hallitusohjelmassa, julkisen talouden suunnitelmassa ja valtion talousarviossa”. Lienee ensimmäinen kerta, kun hallitusohjelmalle ehdotetaan tällaista oikeudellista vaikutusta.

Sysmässä 1.4.2024

Kaarlo Tuori