VASTINE

V-V Ahonen/VM
K. Hyttinen/VM
E. Papunen/STM

5.4.2024

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä vastinetta valiokunnalle otsikkoasiassa annettuihin asiantuntijalausuntoihin. Ministeriöt ovat antaneet valiokunnalle 27.3.2024 yhteisen vastineen ko. ajankohtaan mennessä annetuista lausunnoista. Tässä vastineessa ministeriöt täydentävät aiemmin annettua vastinetta ottaen huomioon valiokunnalle em. ajankohdan jälkeen annetut uudet asiantuntijalausunnot ja toteavat kunnioittavasti seuraavaa:

Eräissä valiokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa on esitetty huolta siitä, että valtiovarainministeriö ohjaisi jatkossa sosiaali- ja terveyspalvelujen substanssia - ilman riittävää asiantuntemusta. Ehdotetun sääntelyn katsotaan myös jättävän valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välisen ohjaustoimivallan suhteen jossain määrin epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi. Lisäksi joissakin lausunnoissa on esitetty huolta finanssipoliittisten tavoitteiden korostumisesta ja sosiaali- ja terveyspoliittisten tavoitteiden jäämisestä näille alisteiseksi. Edelleen joissakin lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että ehdotettu sääntely kaventaisi hyvinvointialueiden itsehallintoa.

Ministeriöiden toimivalta

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö toteavat, että esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa ministeriöiden välistä toimialajakoa. Sosiaali- ja terveyspalvelut kuuluvat jatkossakin sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 21 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle ja ministeriö vastaa valtakunnallisesta sosiaali- ja terveyspolitiikasta. Tätä ei ole esitetty muutettavaksi. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa siten sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien lakiehdotusten valmistelusta ja esittelystä valtioneuvostossa sekä muusta sosiaali- ja terveyspalveluja koskevasta substanssiohjauksesta. Hallituksen esityksessä ei myöskään esitetä muutoksia sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön lakisääteisiin tehtäviin, jotka liittyvät hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyden arviointiin (ks. esim. sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 27 ja 28 § ja hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 26 §).

Sosiaali- ja terveysministeriön rooli muuttuisi jossain määrin nykyisestä valtakunnallisten tavoitteiden, neuvottelujen ja neuvottelukunnan osalta. Jatkossa hyvinvointialueille annettaisiin yhdet valtakunnalliset tavoitteet, jotka sisältäisivät tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollolle.

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaisi lakisääteisesti osaltaan näiden valmistelusta ja huomioon ottamisesta ohjauksessa, vaikka tavoitteet esiteltäisiin valtioneuvostossa valtiovarainministeriön toimesta. Säännöksen perustelujen mukaan tavoitteiden tulisi jatkossakin perustua sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 31 §:ssä tarkoitettuun sosiaali- ja terveysministeriön vuosittaiseen selvitykseen sekä pelastustoimen järjestämislain 15 §:ssä tarkoitettuun sisäministeriön vuosittaiseen selvitykseen. Sosiaali- ja terveysministeriön neuvottelut hyvinvointialueen kanssa korvattaisiin valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön yhteisillä neuvotteluilla, jotka järjestettäisiin valtiovarainministeriön koordinoimina. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta lakkaisi ja sosiaali- ja terveysministeriö olisi mukana valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa hyvinvointialueneuvottelukunnassa.

Valtioneuvoston sisäisessä työnjaossa valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan hyvinvointialuejako, hyvinvointialueiden hallinnon ja talouden ohjaus, hyvinvointialueiden ohjauksen yhteensovittaminen sekä hyvinvointialueiden rahoitus. Valtiovarainministeriö vastaa edellä mainittuja asioista koskevasta lainsäädännöstä (laki hyvinvointialueesta (611/2021), hyvinvointialue- ja maakuntajakolaki (614/2021), laki hyvinvointialueiden rahoituksesta ja osin laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (616/2021)). Edellä mainitun lisäksi valtiovarainministeriölle kuuluu hyvinvointialueen viranhaltijaa, työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa hyvinvointialueella, työnantajaedunvalvonnan järjestämistä hyvinvointialueella sekä hyvinvointialueen virka- ja työehtosopimuksia koskeva lainsäädäntö. Valtiovarainministeriön vastuulle kuuluvassa lainsäädännössä säännellään hyvinvointialueen taloutta, hallintoa ja muuta toimintaa - ei kuitenkaan sosiaali- ja terveydenhuollon eikä pelastustoimen palvelujen järjestämistä ja sisältöä, joista säädetään erityislainsäädännössä. Hyvinvointialuelain 11 §:n 1 momenttiin ehdotettu lisäys, jonka mukaan valtiovarainministeriö vastaa hyvinvointialueen talouden ja toiminnan yleisestä ohjauksesta tarkoittaa siten toiminnan osalta hyvinvointialueen hallintoa ja muuta sellaista hyvinvointialueen toimintaa, jonka ohjaaminen ei ministeriöiden välisen toimialajaon tai erityislainsäädännön perusteella kuulu jollekin muulle ministeriölle.

Ministeriöt katsovat, että edellä kuvattu ministeriön toimialaan kuuluvaan lainsäädäntöön pohjautuva jaottelu luo kattavan pohjan sen arvioimiselle, missä ministeriöiden välinen toimivallan raja sijaitsee. Koska kaikista asioista ei tyhjentävästi säädetä lainsäädännössä, tulkintatilanteet ovat sinänsä mahdollisia. Tällaisissa tilanteissa sovellettavaksi tulee valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §, jossa säädetään ministeriöiden toimialoista, yhteisistä tehtävistä sekä ministeriöiden välisestä yhteistyöstä. Pykälän 2 momentin mukaan ”ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.” Edellä kuvattu säännös pitää ensinnäkin sisällään sen itsestään selvän oletuksen, että ministeriöiden toimialoista ei käytännössä voida säätää kaikkina hetkinä voimassa olevasti niin yksiselitteisesti, etteikö jotain toimialojen päällekkäisyyksiä tai tulkinnanvaraisuuksia voisi olla. Toisekseen säännös pitää sisällään toimiohjeet tällaisen tilanteen hoitamiseksi.

Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välisessä toimialajaossa tällainen tulkinnanvarainen tilanne voisi liittyä esimerkiksi sen arvioimiseen, kuuluuko joku määritelmällisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva mutta laissa säätelemätön asia hyvinvointialueesta annetun lain 6 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen yleisen toimialan piiriin. Tällaisessa tulkintatilanteessa tulisi toimia edellä kuvatulla tavalla ministeriöiden välisessä yhteistyössä. Lakisääteisten tehtävien kokonaisuuteen verrattuna tällaiset yleiseen toimialaan liittyvät tulkintatilanteet ovat tietenkin täysin marginaalisia.

Ministeriöt katsovat, että edellä kuvattu kunkin ministeriön vastuualueella olevaan lainsäädäntöön pohjautuva tarkastelu luo riittävän täsmällisen pohjan kunkin ministeriön toimivaltarajan arvioimiselle. Mahdollisissa tulkinnanvaraisissa tilanteissa asia ratkaistaan siten kuin perustuslain 68 §:ään kytkeytyvässä valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ssä säädetään.

Ministeriöt kiinnittävät huomiota myös siihen, että hyvinvointialueet ovat itsenäisiä itsehallinnollisia viranomaisia, eivät osa valtionhallintoa. Näin ollen ne eivät ole perustuslain 68 §:ssä tarkoitetulla tavalla ministeriön alaista hallintoa eivätkä ministeriöt vastaa hyvinvointialueiden hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi ministeriön hallinnonalalla toimivien valtion laitosten osalta tapahtuu. Näin ollen myöskään ministeriöiden ohjaustoimivallalla ei ole - eikä voi olla - vastaavaa merkitystä ja vastaavia sisällöllisiä vaatimuksia kuin, mitä sillä on ohjaustoimivallan kohdistuessa ministeriöiden alaisiin valtion viranomaisiin. Edelleen on huomattava, että ministeriöiden hyvinvointialueille antama ohjaus on luonteeltaan *yleistä*. Ministeriöillä ei ole toimivaltaa antaa hyvinvointialueille yksittäistapauksiin liittyviä toimiohjeita, ellei tällaisesta ole erikseen säädetty. Ministeriöt vastaavat hyvinvointialueiden hallinnon asianmukaisesta toiminnasta lähinnä hyvinvointialueiden hallintoa koskevan lainsäädännön valmistelun kautta.

Koska hyvinvointialueiden tehtävänä on nimenomaan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen järjestäminen, eivät eri ministeriöiden toimivaltaan kuuluvat asiat ole toisistaan riippumattomia, vaan niitä on katsottava perusoikeuksien toteutuminen huomioon ottaen sekä sosiaali- ja terveyspoliittisesta, pelastustoimen tavoitteita koskevasta että finanssipoliittisesta näkökulmasta. Tämä edellyttää ministeriöiden välistä vahvaa yhteistyötä tavoitteiden yhteensovittamiseksi asioiden valmisteluvaiheessa. Valtiovarainministeriön koordinaatioroolissa on siten kysymys valtioneuvoston sisäisestä organisoitumisesta asioiden valmistelussa, jotta valtion ohjaus hyvinvointialueiden suuntaan olisi sekä talouden, palveluiden ja muun toiminnan ohjauksen osalta yhdensuuntaista. Ohjauksen koordinointi tarkoittaa uusien ohjauksen rakenteiden luomista valtioneuvoston sisällä sellaisiksi, että ohjauksessa hyödynnetään monipuolisesti ohjauksesta vastaavien ministeriöiden asiantuntemusta eri näkökulmat yhteensovittaen.

Ohjauksessa hyödynnetään myös muita asiantuntijaorganisaatioita ja -tahoja sekä sektoritutkimuslaitosten, kuten Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntemusta ja tietotuotantoa. Valtiovarainministeriöön ei olla luomassa päällekkäistä tietotuotantoa siltä osin kuin tiedontuotantoa hoidetaan muualla.

Finanssipoliittiset tavoitteet

Hyvinvointialueiden tehtävänä on sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen palvelujen järjestäminen siten kuin niitä koskevassa lainsäädännössä säädetään. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja niitä koskevan lainsäädännön lähtökohtana on sosiaali- ja terveyspoliittiset lähtökohdat ja tarkoituksena on turvata perustuslain edellyttämällä tavalla jokaisen oikeudet riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä edistää väestön terveyttä. Sosiaali- ja terveyspoliittiset lähtökohdat ovat siten sisäänrakennettuna palvelujen järjestämistä ja sisältöä koskevaan lainsäädäntöön ja tätä kautta hyvinvointialueiden tehtäviin. Tarkasteltaessa hyvinvointialueiden tehtävien toteutumista tarkastelun kohteena on siten sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen. Perustuslaki edellyttää, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, eikä tätä voida ohittaa myöskään ohjauksessa. Myös hyvinvointialueiden rahoitukseen ja sitä sääntelevään lainsäädäntöön sisältyy perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä elementtejä, kuten rahoituksen jälkikäteistarkastus ja mahdollinen lisärahoitus. Hallituksen esityksellä ei myöskään muuteta jo nyt hyvinvointialuelakiin sisältyvää velvoitetta ministeriölle arvioida vuosittain, osana julkisen talouden suunnitelmaa, hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä koko maan tasolla ja myös aluekohtaisesti (hyvinvointialuelaki 12 § 1 mom.).

Sosiaali- ja terveyspoliittisten seikkojen lisäksi ohjauksessa tulisi ottaa huomioon valtioneuvoston finanssipoliittiset tavoitteet. Finanssipoliittiset tavoitteet eivät ole sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen itsenäinen lähtökohta, vaan julkisen talouden tilasta johtuva välttämättömyys, jotta sosiaali- ja terveyspalvelut voidaan turvata jatkossakin. Kustannusten kasvun hillitsemisessä on otettava huomioon, ettei toimintaa ohjata suuntaan, joka tuottaisi lisää kustannuksia pidemmällä aikavälillä. Tämä ei olisi myöskään finanssipoliittisten tavoitteiden mukaista. Finanssipoliittisilla tavoitteilla ei voida myöskään ohjauksessa heikentää lakisääteisten oikeuksien toteutumista lainsäädäntöä muuttamatta. Ohjauksessa tulisi siten löytää kustannustehokkaampia ja vaikuttavampia tapoja tuottaa palveluja turvaten perusoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksiin liittyvän lainsäädännön mahdollinen muuttaminen on puolestaan aina arvioitava perustuslain kannalta, viime kädessä perustuslakivaliokunnassa normaalin lainsäädäntöprosessin yhteydessä.

Voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna ehdotettu finanssipoliittisia tavoitteita koskeva sääntely ei käytännössä muuta voimassa olevaa oikeustilaa. Jo nykyisin hyvinvointialueesta annetun lain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisen talouden suunnitelma ohjaa ministeriöitä niiden valmistellessa hyvinvointialuetta koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta. Säännöksen täydentäminen finanssipoliittisilla tavoitteilla on lähinnä informatiiviseen viittaukseen rinnastuva lisäys, jolla täsmennetään sitä taloudellisen ohjauksen kokonaisuutta, joka vaikuttaa ministeriöiden toimintaan myös hyvinvointialueiden ohjauksessa. On selvää, että julkisen talouden suunnitelman lisäksi myös esimerkiksi valtion talousarvio ohjaa merkittävällä tavalla lainsäädännön valmistelua.

Myöskään valtakunnallisia tavoitteita koskevan ehdotetun 12 a §:n osalta finanssipoliittisia tavoitteita koskeva sääntely ei oikeudellisesti eroa siitä, miten asiasta säädetään voimassa

olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 22 §;ssä. Jo nykyisin finanssipoliittiset tavoitteet *on otettava* huomioon valtakunnallisissa tavoitteissa.

Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että ehdotetun 12 a §:n perusteella on epäselvää, mikä valtakunnallisten tavoitteiden antamisen yhteydessä huomioon otettavien finanssipoliittisten tavoitteiden suhde on perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisvelvoitteeseen ja että perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyt sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamis- ja turvaamisvelvoitteet tulisi käydä säännöksestä ilmi. Ensinnäkin voidaan todeta, että ehdotetut valtakunnalliset strategiset tavoitteet ovat oikeudelliselta luonteeltaan niin sanottua informaatio-ohjausta, jolla ei edes teoriassa voida juridisesti sitovasti vaikuttaa hyvinvointialueiden tekemiin ratkaisuihin niiden lakisääteisten tehtävien hoitamisessa. Toisekseen on kiinnitettävä huomiota ehdotetun säännöksen sanamuotoon ”tavoitteet….tehtävien hoitamiseksi”. Tämä sitoo ehdotetun kokonaisuuden hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja siten osaltaan myös perustuslain 19 §:n 3 momentin sääntely tulee huomioon otetuksi. Näin ollen annettavilla tavoitteilla on yhteys myös sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen. Kuten edellä on todettu, informaatio-ohjauksella ei voida kuitenkaan sitovasti vaikuttaa siihen, miten hyvinvointialueet tehtävien hoitamisesta järjestämisvastuussa olevina tahoina tai valtio rahoituksesta vastaavana toimijana hoitavat lakisääteisiä tehtäviään.

Näin ollen ministeriöt katsovat, että ehdotetussa sääntelyssä otetaan riittävällä tavalla huomioon hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien hoitaminen ja niiden kytkeytyminen perustuslain 19 §:n 3 momentin sääntelyyn, ja että ehdotetulla strategisen tason informaatio-ohjauksella ei voida sitovasti vaikuttaa yksittäisen hyvinvointialueen toimintaan tehtäviensä hoitamisessa. Näin ollen finanssipoliittisten tavoitteiden huomioon ottamisella valtakunnallisten tavoitteiden asettamisessa ei voi olla sellaisia oikeusvaikutuksia kuin mitä useissa lausunnoissa tulkitaan niillä olevan, eikä ehdotettu sääntely sellaisenaan voi johtaa sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen kaventumiseen.

Hyvinvointialueiden itsehallinto

Hallituksen esityksessä ehdotettavissa säännöksissä muutettaisiin ministeriöiden välisiä ohjausrooleja voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Käytännössä kyse olisi siis valtioneuvoston sisäisissä suhteissa tapahtuvista muutoksista. Muut ehdotettavat muutokset liittyvät ohjauskeinoihin, joilla ei sellaisenaan ole yksittäistä hyvinvointialuetta sitovia oikeudellisia vaikutuksia. Näin ollen ministeriöt katsovat, ettei ehdotus miltään osin kavenna hyvinvointialueiden itsehallintoa.

Neuvottelut hyvinvointialueen kanssa

Hyvinvointialuelain 13 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ministeriöiden vuosittaisesta neuvottelusta hyvinvointialueen kanssa. Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan säännöksessä ei edellytettäisi neuvottelujen käymistä erikseen jokaisen hyvinvointialueen kanssa. Muutamat hyvinvointialueet ovat todenneet, että vuosittaiset neuvottelut hyvinvointialueen kanssa tulisi toteutua jokaisen hyvinvointialueen kanssa erikseen. Toisaalta on myös esitetty harkittavaksi, tuleeko neuvottelujen toteutua vuosittain.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö toteavat, että ehdotettu sääntely ei estä järjestämästä neuvotteluja jokaisen hyvinvointialueen kanssa erikseen, vaan tarkoituksena on mahdollistaa joustava ja tarkoituksenmukainen tapa neuvottelujen käymiseen. Valtiovarainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön näkemykseen mukaan ainakin hyvinvointialueiden toiminnan ensimmäisinä vuosina neuvottelut on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa hyvinvointialuekohtaisesti. Ministeriöt pitävät tärkeänä vuosittaista vuoropuhelua hyvinvointialueiden kanssa, mutta toteutus voisi joinakin vuosina olla kevyempi, mikäli se katsotaan hyvinvointialueiden toiminnan vakiinnuttua tarkoituksenmukaiseksi.