Asiantuntijalausunto 18.4.2024
Raija Huhtanen

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2024 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia hyvinvointialueesta (611/2021), lakia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki 612/2021), lakia pelastustoimentoimen järjestämisestä (pelastustoimen järjestämislaki 613/2021) ja lakia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (615/2021). Esityksellä yhtenäistettäisiin säännökset, jotka koskevat hyvinvointialueiden ja valtion välisiä neuvottelukuntia ja neuvotteluita sekä valtioneuvoston asettamia valtakunnallisia strategisia tavoitteita. Näitä asioita koskeva sääntely siirrettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista ja pelastustoimen järjestämislaista hyvinvointialueesta annettuun lakiin, johon myös lisättäisiin täsmennetyt säännökset valtiovarainministeriön tehtävistä hyvinvointialueiden ohjauksessa

Tavoitteena on perustelujen (s. 10) mukaan yhtenäistää ja selkeyttää hyvinvointialueisiin kohdistuvaa valtion ohjausta, jotta voidaan varmistaa yhdenvertaisten ja laadukkaiden palveluiden toteutuminen hyvinvointialueilla, hillitä kustannusten nousua ja edistää kustannusvaikuttavuutta. Valtiovarainministeriön tehtäviä ja roolia hyvinvointialueiden ohjauksessa halutaan selkeyttää ja varmistaa, että hyvinvointialueiden ohjaus on yhteensopivaa valtioneuvoston asettamien talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa. Viimekätisenä tavoitteena on edistää hyvinvointialueiden toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta (s. 15). Perusteluissa viitataan nykyiseen ristiriitaan toiminnan ja talouden ohjauksessa ja arvioidaan, että ohjauksen

tasapainottaminen tässä suhteessa parantaisi hyvinvointialueiden mahdollisuutta sopeuttaa toiminta käytettävissä oleviin resursseihin ja hillitä kustannusten kasvua (s. 15).

Säätämisjärjestysperusteluissa (s. 28–29) ehdotuksia arvioidaan *perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin* kannalta. Ensin mainittu säännös velvoittaa julkista valtaa turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, ja edistämään väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Jälkimmäisen säännöksen mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perusteluissa selostetaan kahta perustuslakivaliokunnan lausuntoa, joissa kyseisiä perustuslain säännöksiä on tarkasteltu hyvinvointialueiden perustamisen ja sote-uudistuksen yhteydessä (PeVL 26/2017 vp, PeVL 17/2021 vp).

Esityksen mukaan *hyvinvointialueiden tehtäviä koskevista valtakunnallisista tavoitteista* säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 12a §:ssä ja *neuvottelusta hyvinvointialueen* kanssa 1. lakiehdotuksen 13a §*:ssä*. Molemmat pykälät olisivat uusia, ja ne kytkeytyisivät asiallisesti toisiinsa. Valtiosääntöisestä näkökulmasta tarkasteltuna jälkimmäinen pykälä on kuitenkin ensin mainittua merkityksellisempi.

1. lakiehdotuksen 13a § sisältäisi tiivistetysti ainakin seuraavat muutokset nykytilaan. Valtiovarainministeriön rooli neuvotteluosapuolena vahvistuisi kahden muun ministeriön (sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö) kustannuksella (13a § 1 mom.). Neuvottelujen käymistapaa koskeva sääntely väljenisi, kun neuvotteluja ei edellytettäisi enää käytävän erikseen kunkin hyvinvointialueen kanssa (13a § 1 mom., perustelut s. 25). Neuvottelujen tarkoitusta koskeva sääntely muuttuisi, kun yhdeksi tarkoitukseksi säädettäisiin ”hyvinvointialueen toiminnan vaikuttavuuden, taloudellisuuden ja tuloksellisuuden tukeminen” eikä tarkoituksena enää mainittaisi yhteisen tilannekuvan tarkastelua eikä ministeriöiden ja hyvinvointialueen välisen yhteistyön edistämistä (13a § 1 mom.). Neuvottelussa käsiteltäviä asioita koskeva sääntely väljenisi merkittävästi, ja siinä korostuisivat hyvinvointialueen taloudenhoitoa koskevat asiat (13a § 2 mom., perustelut s. 25). Vastaavasti esimerkiksi ”sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisuus, tarpeenmukaisuus ja riittävyys” ei kuuluisi enää neuvotteluissa käsiteltäviin asiakokonaisuuksiin (13a § 2 mom., vrt. 2. lakiehdotus 24 § 3 mom. 2 kohta). Toimenpidesuosituksia koskeva sääntely tiukkenisi sekä antamisen että sisällön suhteen (13a § 3 mom., perustelut s. 26). Suositusten sisältöä rajattaisiin muun ohessa niin, että niillä tulisi edistää ”hyvinvointialueiden toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta”. Toimenpidesuositusten ei tulisi enää perustua sosiaali- ja terveysministeriön (tai sisäministeriön) yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa laatimaan asiakirjaan käydyistä neuvotteluista. Suositusten juridinen status ei toisaalta muuttuisi, joten ne olisivat jatkossakin oikeudellisesti velvoittamattomia. Muutosten johdosta valtiovarainministeriön rooli toimenpidesuositusten antamisessa mitä ilmeisimmin korostuisi, vaikka tämä ei näykään suoraan säännöksistä.

Selostetut muutokset tarkoittaisivat hyvinvointialueisiin kohdistuvan valtion ohjauksen voimistumista ja tiivistymistä. Ohjauksessa painottuisivat nykyistä enemmän hyvin-

vointialueiden taloudenhoitoon liittyvät näkökohdat. Valtiovarainministeriön rooli ohjausta johtavana ja koordinoivana ministeriönä vahvistuisi, ja sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön roolit vastaavasti heikkenisivät. Vaikka valtion ohjaus kokonaisuutena tiivistyisi, sitä koskevaa sääntelyä toisaalta myös joustavoitettaisiin eräin kohdin. Tämä antaisi valtiovarainministeriölle mahdollisuuden vaikuttaa nykyistä itsenäisemmin esimerkiksi siihen, miten neuvottelut hyvinvointialueen kanssa järjestetään ja mitä asioita niissä käsitellään. Talousnäkökohtien voimistuvaa roolia kuvaavat osaltaan sellaiset lakiin ehdotetut ilmaisut kuin 'toiminnan vaikuttavuus, taloudellisuus ja tuloksellisuus' (1. lakiehdotus 13a § 1 ja 3 mom.). Osaksi epäselvää ainakin itselleni on, missä määrin ne viittaavat yksiselitteisiin, yleisesti tunnettuihin asioihin ja missä määrin jättävät toisaalta ehkä viranomaiselle – käytännössä valtiovarainministeriölle – itsenäistä harkintavaltaa ohjauksen sisällön ja/tai intensiteetin suhteen.

Valtion ohjauksen tiivistyminen on merkityksellinen ja potentiaalisesti ongelmallinen seikka hyvinvointialueen itsehallinnon ja siten perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta tarkasteli hyvinvointialueisiin kohdistuvaa valtion ohjausta lausunnossa *PeVL 17/2021 vp*, joka koski mm. hyvinvointialueiden perustamista. Valiokunta arvioi sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen kohdistuvan valtiollisen ohjauksen vahvistuvan lakiehdotuksen johdosta ja kiinnitti huomiota siihen, että valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti kansanvaltaisesti valitun aluevaltuuston päätösvaltaa. Se viittasi esityksen perusteluihin, joiden mukaan ohjauksella pyrittiin viime kädessä turvaamaan alueiden asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen. Valiokunnan mukaan "kyseessä olevan kaltaisen suuren hallinnollisen uudistuksen yhteydessä kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma". Valiokunta toisti aiemmin esittämänsä käsityksen siitä, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti tällaisen hallinnollisen uudistuksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota muuten voitaisiin pitää perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta jossain määrin ongelmallisena (PeVL 17/2021 vp, kappaleet 24–27 ja niillä viitatut).

Pidän edellä todetun perusteella ongelmallisena ehdotusta väljentää neuvottelujen sisältöä koskevaa sääntelyä. Neuvotteluissa painottuisivat hyvinvointialueen taloudenhoitoon liittyvät kysymykset, eikä niissä edellytettäisi enää käsiteltävän sosiaalisten perusoikeuksien tai yhdenvertaisuuden toteutumista. Ohjauksen vahvistamista on sen vuoksi vaikea perustella tässä tapauksessa uskottavasti perusoikeuksien turvaamisella. Sääntelyn väljentäminen on pulmallista myös siksi, että perustuslain 121 § 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla tulee säätää lailla. Valtion ohjaus määrittää alueen itsehallinnon sisältöä ja laajuutta. Ministeriöiden vuotuiset ohjausneuvottelut hyvinvointialueiden ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueiden kanssa muodostavat yhden mekanismin tässä ohjauksessa (PeVL 17/2021 vp kappale 24). Perustuslakivaliokunnan mukaan itsehallinnon yksi tae on tietty lakisääteisyys, millä on merkitystä hyvinvointialueiden hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen nähden (PeVL 17/2021 vp kappale 34).

Edellä esiin nostetut ongelmat eivät ole nähdäkseni niin vakavia, että 1. lakiehdotuksen 13a § olisi niiden vuoksi käsiteltävä vaikeutetussa säätämisjärjestyksessä. Ongelmat kuitenkin lievenisivät, jos neuvotteluissa käsiteltäviä asiaryhmiä koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin ja sitä täydennettäisiin nykyistä vastaavilla säännöksillä, joiden mukaan hyvinvointialueen kanssa käytävissä neuvotteluissa käsitellään myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisuutta, tarpeenmukaisuutta ja riittävyyttä samoin kuin pelastustoimen palvelujen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta.

Tampereella 18. huhtikuuta 2024

Raija Huhtanen
Julkisoikeuden professori (emerita)