**LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE**

Asia:

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 2/2024 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

## 1. Yleistä

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia lainsäädäntöön, joka koskee hyvinvointialueiden ja valtion välisiä neuvottelukuntia ja neuvotteluita sekä valtioneuvoston asettamia valtakunnallisia strategisia tavoitteita. Sääntely siirrettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetusta laista ja pelastustoimen järjestämisestä annetusta laista hyvinvointialueesta annettuun lakiin. Hyvinvointialueesta annettuun lakiin lisättäisiin täsmennetyt säännökset valtiovarainministeriön tehtävistä hyvinvointialueiden ohjauksessa.

(2) Sääntelyä on arvioitu hallituksen esityksessä hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Hyvinvointialue on mainitussa säännöksessä tarkoitettu hallintoalue.

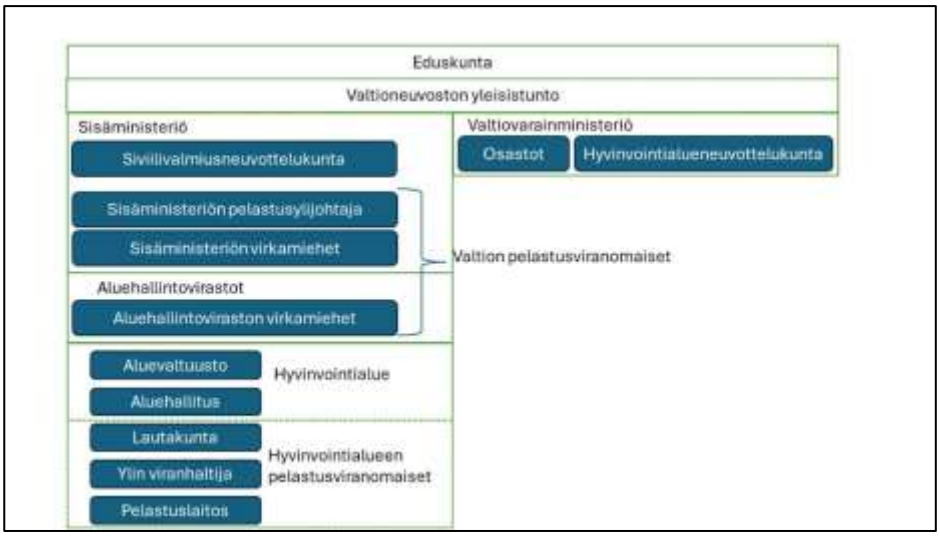
(3) Hallituksen esitys on myös merkityksellinen perustuslain 68 §:ssä säädetyn vuoksi, koska sääntelyllä on vaikutusta ministeriöiden välisiin tehtävä- ja toimivaltasuhteisiin. Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta 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). Hyvinvointialueet eivät ole perustuslain 68 §:ssä tarkoitetulla tavalla ministeriön alaista hallintoa.

(4) 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 säätämistä keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä, vaan kyseinen jako voi perustua myös lakien tai muiden asetusten säännöksiin (HE 1/1998 vp, s.119).

(5) Ehdotuksen perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen ja ohjaamiseen vaikuttavat ministeriötasoiset tehtävät siirrettäisiin toimialojen sääntelystä hyvinvointialueen hallinnon ja talouden järjestämistä koskevaan hyvinvointialueesta annettuun lakiin (611/2021). Ehdotus omaltaan osaltaan irrottaa voimassa olevasta lainsäädännöstä ohjaustehtäviä ohjauskontekstistaan hyvinvointialueen hallintoa lähinnä sääntelevään lakiin, jossa ei säädetä varsinaisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen järjestämisestä. Tältä osin ehdotus muodostaa lähtökohdiltaan epäselvemmän kokonaisuuden suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden ministeriöiden toimivallan suhteen. Toisaalta ehdotus kokoaa yhteen kahteen eri lakiin hajautettua ohjausta koskevaa sääntelyä.

(6) Sekä voimassa oleva että ehdotettu hyvinvointialueiden palvelujen tuottamista koskeva ministeriötasoinen ohjaussääntely on kasuistista. Kaiken kaikkiaan ohjausta koskeva sääntely johtaa moniportaiseen ohjausrakenteeseen, jossa palveluja tuotetaan kuitenkin sosiaali- ja

terveydenhuollon toimintayksiköissä vastaavan johtajan ohjauksessa sekä pelastustoimessa pelastuslaitoksilla sen ylimmän viranhaltijan (kuten pelastusjohtajan) ohjauksessa. Alla olevassa kuviossa on esitetty raskaan ja moniportaisen ohjausrakenteen yleinen suuntaa-antava kuvaus pelastustoimen osalta ehdotettujen lakimuutosten perusteella.




## 2. Hyvinvointialueiden itsehallinto ja valtion viranomaisten ohjaus

(7) Hallituksen esitys ei varsinaisesti sisällä uusia valtion ohjausmekanismeja suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden. Kuten edellä todettu, ohjausmekanismi on kaiken kaikkiaan varsin moniportainen ja raskaskin. Ohjauksen ongelmana voidaan pitää sitä, että valtion ohjaavilla viranomaisilla ei ole varsinaista vastuuta ohjauskohteena olevasta palvelutuotannosta. Tällä on myös merkitystä tosiasiallisesti arvioitaessa, millaisia ohjauskeinoja valtio voi käyttää suhteessa kansanvaltaisesti valittuihin päätöksentekoelimiin hyvinvointialueilla.

(8) Ohjauskeinojen ongelmaksi voidaan todeta myös se, että niiden rooli jää osin epäselväksi. Osa ohjauksesta on selvästikin valtion poliittista ohjausta hyvinvointialueille, mutta osa ohjauksesta näyttäisi jäävän mikrotason virkamieshallinnon ohjaukseksi palvelutuotantoon. Muutenkaan ohjaus ei vaikuta olevan kovin sitovaa, vaan pikemminkin suosituksiin perustuvaa.

(9) Ohjauksen luonteella on vaikutuksensa siihen, keneen ohjaus kohdistetaan ja kuka/mikä viranomainen edustaa kulloinkin hyvinvointialuetta ohjausvuorovaikutuksessa ministeriöihin. Tällä on vaikutuksensa hyvinvointialueiden hallinnon ja edustuksen järjestelyihin hallintosäännön määräyksiä annettaessa.

(10) Perustuslakivaliokunta (PeVL 17/2021 vp) on todennut, että kansanvaltaisuus ymmärrettynä erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena voidaan pitää keskeisimpänä itsehallinnon periaatteellisena osatekijänä kulloisestakin itsehallinnollisesta järjestelystä riippumatta. Edelleen valiokunta on todennut, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa.

(11) Perustuslakivaliokunta (PeVL 17/2021 vp) on myös todennut sen tosiasian, että valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi. Toisaalta sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota muuten voitaisiin pitää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena.

(12) Edellä esitetyt perustuslakivaliokunnan kannanotot ja voimassa oleva sääntely huomioon ottaen, ehdotukset eivät ole suhteessa hyvinvointialueiden suppeahkoon itsehallintoon nähden

ongelmallisia, joskin sääntely jää epäselväksi ohjaustehtäviin liittyvien toimivaltakysymysten osalta.

## 3. Tehtävä- ja toimivaltasäännökset ja ministeriöiden väliset tehtävä- ja toimivaltasuhteet

(13) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen perustelujen mukaan muutoksen tarkoituksena olisi selkeyttää valtiovarainministeriön toimivaltaa ohjauksessa. Kuitenkin lakiehdotus sisältää valtiovarainministeriölle yleiset tehtävät vastata ”hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan yleisestä ohjauksesta” sekä yhteensovittaa ”valtioneuvostossa tehtävää hyvinvointialueiden ohjausta”.

(14) Perustuslain 68 § muodostaa ministeriöille toimivaltaperustan ohjata alaistaan valtionhallintoa. Ohjaustehtävien, siltä osin kuin ne eivät liity valtionhallinnon elimien ohjaamiseen, tulisi nähdäkseni säätää tehtäväsäännösten lisäksi myös toimivallasta, ellei toimivalta perustu johonkin yleis- tai erityislaista johtuvaan sääntelyyn. Puolestaan toimivaltasääntelyä ei voida lähteä hakemaan jostain muusta kontekstista, kuten talousarviosääntelystä, koska siellä on säädetty erikseen tehtävästä ja toimivallasta julkisen talouden suunnitelman, valtiontalouden kehysten sekä talousarvion valmistelusta taikka hyvinvointialueiden rahoitusta koskevasta sääntelystä.

(15) Ministeriöiden ohjauksella on merkitystä perusoikeuksien turvaamiseksi, kuten perustuslakivaliokunta on todennut sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 17/2021 vp, kappale 27), joten jossain määrin sääntelyllä on perusoikeuksien toteuttamiseenkin heijastuvia vaikutuksia. Sinällään perustuslakivaliokunta on perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 19/2009 vp ja PeVL 21/2009 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta (PeVL 1/2016 vp) on todennut valtion toimielimiä koskien, että 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.

(16) Ehdotettu sääntely jää osittain epäselväksi ministeriöiden toimivaltasuhteiden osalta. Hyvinvointialueesta annetussa laissa ei ole varsinaisesti säädetty valtiovarainministeriön toimivallasta ohjaustehtävänsä hoitamiseen. Ehdotetussa 11 §:n 2 momentin muutoksessa puolestaan viitataan sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltaan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämislain perusteella ja sisäministeriön toimivaltaan pelastuslain perusteella. Näissä voimassa olevissa laeissa on säädetty edellä mainituille ministeriöille tehtäviksi ”yleinen ohjaus”, *mutta mitään toimivaltasääntely viitatut lainkohdat eivät sisällä (sote-järjestämislain 21 § ja pelastustoimen järjestämislaki 7 §).* Sen sijaan toimivaltasäätelyä liittyy mainituissa laeissa valmistelutehtäviin valtakunnallisten tavoitteiden asettamiseksi nelivuotiskaudelle, ministeriöiden vuotuisiin neuvotteluihin hyvinvointialueiden kanssa ja investointisuunnitelmien käsittelyyn. Lisäksi ohjaukseen liittyy sosiaali- ja terveysministeriön aloite oikeus hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseksi. Pääasiallisesti mainituissa laeissa tarkoitettu ohjaus on informaatio-ohjausta ja jossain määrin taloudellista ohjaus. Ohjaustoimivallan luonteella voi olla myös vaikutuksensa siihen, miten ohjaustehtävää hoidetaan muihin kuin valtion viranomaisiin nähden (PeVL 46/2010 vp).

(17) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 12 a § merkitsisi, että osittain edellä mainitut ohjausmekanismit olisivat sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön sijaan valtiovarainministeriön kontrolloitavissa. Perustelujen mukaan valmisteluvastuu olisi sosiaali- ja terveysministeriöllä sekä sisäministeriöllä, mutta valtakunnallisten tavoitteiden esittely valtioneuvostolle olisi valtiovarainministeriön tehtävänä. Tämä ei kuitenkaan ilmene ehdotetusta sääntelystä. Myöskään valtiovarainministeriön toimivalta esittelevänä ministeriönä suhteessa palvelutoimintaan kiinnittyviin ministeriöihin ei ilmene laista eikä perusteluistakaan. *Viitaten*

*perustuslakivaliokunnan lausuntoon 1/2016 vp ja siinä lausuttuun ministeriöiden tehtävä- ja toimivaltasääntelyn selkeydestä, tulisi 12 a §:n sääntelyä selkeyttää ja täsmentää, miten ohjaustehtävien hoitaminen jakautuu tosiasiallisesti ministeriöiden välillä ja millaista toimivaltaa kukin ministeriö voi ohjaustehtävänsä hoidossa käyttää*. Toisaalta valtioneuvoston ohjesäännössä voidaan kylläkin tätä ministeriöiden tehtäväjakoa täsmentää, mutta tällöin lähtökohdiltaan laissa tulisi kohdentaa tehtävät valtioneuvostolle, joka delegoisi tehtävät edelleen ohjesäännössä ministeriöille.

(18) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 a §:ssä säädettäisiin ministeriöiden ja hyvinvointialueiden neuvotteluista. Ehdotetun pykälän perustelujen mukaan valtiovarainministeriö koordinoisi neuvotteluja. Valtiovarainministeriön tehtävä ja toimivalta eivät ilmene kuitenkaan varsinaisesta ehdotetusta sääntelystä. Neuvottelut ovat toisaalta lähinnä informaatio-ohjauksen luonteista eikä niiden tuloksena anneta kuin korkeintaan suosituksia, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia. Perustuslakivaliokunta on sinällään katsonut toistuvasti (PeVL 16/2016 vp, PeVL 53/2010 vp, PeVL 46/2006 vp, PeVL 30/2005 vp, PeVL 6/2003 vp, PeVL 20/2004 vp), että viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuuttakin. Ohjeiden antamisesta säätäminen on omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan viranomaismääräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa.

(19) Nykyiseen sääntelyyn nähden ehdotetusta sääntelyssä jää epäselväksi, ovatko suositukset kunkin ministeriön antamia suosituksia vai ministeriöiden yhteisiä. Toisaalta neuvottelujen luonnekin jää sääntelyssä osittain avoimeksi, koska neuvotteluissa näyttäisi yhdistyvän yhtäältä poliittisten tavoitteiden seuranta, mutta myös taloudellinen ohjaus ja jossain määrin siinä on valvonnallisiakin piirteitä. Tässä suhteessa sääntelyssä tulisi olla selvemmin määriteltynä, kenen suosituksia neuvottelun mahdolliset lopputulokset olisivat ja onko toimialasta vastaavalla ministeriöllä toimivalta sisällyttää neuvottelutuloksiin suosituksia ilman valtiovarainministeriön ”veto-oikeutta”. Edellä viitattuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon 1/2016 vp viitaten *tulisi 13 a §:n sääntelyä täsmentää ministeriöiden tehtävä- ja toimivaltasääntelyn suhteen*.

Vantaalla 22.4.2024

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti