Olli Mäenpää
24.4.2024

Perustuslakivaliokunnalle

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

Hyvinvointialueiden itsehallinto

Keskeisenä ehdotuksena on valtiovarainministeriön aseman vahvistaminen hyvinvointialueiden ohjauksessa. Ministeriölle määriteltäisiin laissa nimenomaisesti toimivalta hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan yleiseen ohjaukseen ja hyvinvointialueiden ohjauksen koordinointiin. Esityksen tavoitteena on myös yhtenäistää hyvinvointialueiden ohjausta niin, että siinä otettaisiin kokonaisuutena huomioon hyvinvointialueiden tehtävät ja niiden hoitamisen edellyttämät taloudelliset resurssit. Yhtenäistämisen odotetaan hälventävän mahdollista toiminnan ja talouden ohjauksen välistä ristiriitaa. Ohjauksen vahvistamista on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.

Arvioidessaan hyvinvointialuelain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta kiinnitti itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuuden kannalta huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa. Valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää siten varsin ohueksi. Sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää kuitenkin valiokunnan arvion mukaan 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 (PeVL 17/2021, kappale 26-27).

Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että ohjauksen tavoitteena on osaltaan turvata laadukkaan, vaikuttavan ja oikea-aikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa (kappale 25). Ohjauksen tarkoituksena on siten myös turvata perustuslain 19 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tasapuolista saatavuutta ja siten myös perustuslain 6 §:ssä turvattua ihmisten yhdenvertaisuutta.

Ohjauksen ja valvonnan toteuttamiseen kohdistuvat organisatoriset muutosehdotukset hallituksen esityksessä eivät olennaisesti muuttaisi hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa, jolle olisi edelleen luonteenomaista valtion vahva ohjaus. Ohjauksen intensiteetin tai volyymin ei kuitenkaan voitane arvioida ehdotuksen johdosta olennaisesti vahvistuvan. Muutoksilla ei olisi suoranaista vaikutusta

myöskään hyvinvointialueiden itsehallinnon perusteisiin kuuluvan, lakisääteisen rahoitusperiaatteen toteutumiseen. Erityisesti sosiaalisten perusoikeuksien keskeinen merkitys huomioon ottaen niiden yhdenvertaiseksi turvaamiseksi välttämätöntä valtion ohjausta koskevaa sääntelyä ei siten voida pitää ongelmallisena alueellisen itsehallinnon kannalta. Tältä kannalta on merkitystä myös hallinnollisen muutoksen vielä jatkuvan toteuttamisvaiheen erityisvaatimuksilla.

Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Palvelujen toteuttamiseen kohdistuvalla hallinnollisella ohjauksella voidaan osaltaan toteuttaa tätä julkisen vallan velvoitetta. Tältä kannalta voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteluissa riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamista ei tuoda esiin ohjauksen keskeisenä tehtävänä.

Vaikka se ei käy ilmi esityksen perusteluista, ohjauksen sisällöllisessä toteuttamisessa on joka tapauksessa välttämätöntä ottaa huomioon se hyvinvointialueiden perustamista koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp, s. 234) ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 17/2021 vp, kappale 25) korostettu seikka, että valtakunnallisella ohjauksella pyritään varmistamaan hyvinvointialueiden kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen. Ohjauksen toteuttamista säädännäisesti täsmennettäessä tämä ohjauksen keskeinen tehtävä on paikallaan ottaa selvemmin huomioon.

Ohjaustoimivallan määrittely

Esityksen mukaan kolme eri ministeriötä ohjaisi edelleen hyvinvointialueita omien perustehtäviensä näkökulmasta. Tätä valtion ohjausta koskevaa toimivaltasäänte-lyä on aiheellista arvioida myös siltä kannalta, että perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Ehdotuksessa ministeriöiden ohjaustoimivaltojen alat ja rajat on säännöstasolla määritelty melko epäselvästi ja paikoitellen päällekkäisesti. Tämä arvio koskee erityisesti yleistä ohjausta. 1. lakiehdotuksen mukaan STM:lle kuuluisi sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta. Toisaalta valtiovarainministeriön tehtävänä olisi 2. lakiehdotuksen mukaan vastata hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan yleisestä ohjauksesta. Riittävän selvää eroa etenkin hyvinvointialueiden toimintaan kohdistuvien ohjaustoimivaltojen sisällön ja kohdentumisen välillä on vaikea nähdä.

Ohjaustoimivalta määrittelevän sääntelyn tulkinnanvaraisuus ja päällekkäisyys on sellaisenaan ongelmallista tällaisessa perusoikeussidonnaisessa sääntely-yhteydessä. Epäselvä toimivaltasääntely voi olla ongelmallinen myös ministeriön hallinnonalaansa koskevan vastuun perusteiden (PL 68.1 §) ja viime kädessä myös virkavastuun (PL 118 §) määräytymisen kannalta. Lisäksi toimivaltasäänte-lyn epätäs-

mällisyys voi johtaa hyvän hallinnon kannalta ongelmallisiin jännitteisiin toiminnallisen ohjauksen (erityisesti riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen) ja taloudellisen ohjauksen (etenkin finanssipoliittiset tavoitteet) välillä. Nämä näkökohdat perustelisivat ohjaustoimivallan tarkkarajaisempaa säädännäistä määrittelyä. Lainsäädäntöteknistä estettä ei olisi myöskään sille, että hyvinvointialueiden ohjausta koskevat perussäännökset keskitettäisiin yhteen lakiin, esimerkiksi hyvinvointialuelakiin.

Valtakunnallisten tavoitteiden määrittely

Hyvinvointialuelakiin lisättäväksi ehdotettu 12 a § määrittelisi hyvinvointialueiden tehtäviä koskevien valtakunnallisten tavoitteiden määrittelyä. Vaikka valtakunnalliset tavoitteet ovat luonteeltaan strategisia, eivätkä ne sellaisenaan ole hyvinvointialueiden toimintaa sitovia, tavoitteiden määrittelyllä voidaan käytännössä vaikuttaa sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitukseen ja järjestämiseen.

Hyvinvointialueiden tehtäviä koskevien valtakunnallisten tavoitteiden määrittely ei 1. lakiehdotuksen uuden 12 a §:n 1 momentin mukaan perustuisi voimassa olevan lain edellyttämään STM:n selvitykseen sekä mahdollisiin muihin väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja taloutta koskeviin seurantatietoihin. Perusteluja tälle periaatteellisesti merkittävälle muutokselle ei sisälly esitykseen. Ehdotetun säännösmuotoilun voidaan arvioida potentiaalisesti heikentävän sosiaali- ja terveyspalvelujen mitoituksen ja saatavuuden tietopohjaa ja vaikeuttavan palvelujen toteuttamisen reaalitietoon perustuvaa määrittelyä. Tosin STM vastaisi edelleen osaltaan valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta.

Ehdotetun 12 a §:n 1 momentin mukaan valtakunnallisia tavoitteita määriteltäessä olisi otettava huomioon ainoastaan valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet. Niiden huomioon ottaminen on epäilemättä perusteltua, ja sitä edellytetään myös voimassa olevassa laissa. Vaikka ehdotettu sääntely ei sinänsä estäisi sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävää tasoa ja toteutumista koskevan selvityksen huomioon ottamista, sen huomioon ottamiseen velvoittavan säännöksen poistaminen laista voisi yksipuolistaa ja heikentää näiden palvelujen turvaamista edellyttävän, perustuslain 19 §:n 3 momenttiin perustuvan perusoikeusvelvoitteen hallinnollista toteuttamista. Poistettavaksi ehdotetun säännöksen lisääminen lakiin selventäisi tältä osin tilannetta ja olisi paremmin perusteltavissa perustuslain kannalta.