LAUSUNTO

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

23.4.2024

Perustuslakivaliokunnalle

Viite: Perustuslakivaliokunta 24.4.2024

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

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö antavat otsikkoasiassa yhteisen lausunnon ja toteavat kunnioittavasti seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi hyvinvointialueesta annettua lakia (611/2021), sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia (612/2021), pelastustoimen järjestämisestä annettua lakia (613/2021) ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettua lakia (615/2021). Esityksessä on kysymys hyvinvointialueiden valtion ohjauksesta, jota on tarkoitus selkeyttää ja yhtenäistää.

Valtiovarainministeriölle kuuluisi hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan yleinen ohjaus sekä valtioneuvostossa tapahtuvan ohjauksen koordinointi. Valtiovarainministeriön koordinaatiorooli hyvinvointialueiden ohjauksessa on jo nykyisellään todettu sote-uudistusta ja hyvinvointialueiden perustamista koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa (HE 241/2020 vp, s. 522). Nyt asia todettaisiin myös laissa. Ohjauksen koordinoinnilla pyritään siihen, että hyvinvointialueiden ohjausta toteutettaisiin kokonaisuutena ja että ministeriöiden ohjaus olisi yhdensuuntaista ja tukisi nykyistä paremmin hyvinvointialueiden toimintaa.

Esityksellä ei esitetä muutoksia sosiaali- ja terveysministeriön eikä sisäministeriön toimialaan, vaan sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluisi edelleenkin sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus ja sisäministeriölle pelastustoimen yleinen ohjaus. Valtioneuvoston sisäisessä työnjaossa valtiovarainministeriölle kuuluu mm. hyvinvointialueita ja niiden rahoitusta koskeva lainsäädäntö sekä niihin liittyä ohjaus. Esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa edellä mainittuja ministeriöiden välisiä toimivaltasuhteita. Ohjausta toteutettaisiin ministeriöiden välisessä vahvassa yhteistyössä valionvarainministeriön koordinoimana. Käytännössä tämä tarkoittaisi sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön sosiaali- ja terveyspalveluiden ja pelastustoimen palveluiden järjestämiseen ja sisältöön kohdistuvan substanssiohjauksen sekä valtiovarainministeriön toimivaltaan kuuluvan talouden, hallinnon ja muun toiminnan yleisen ohjauksen sovittamista yhteen valtioneuvoston sisällä, jotta valtion ohjaus hyvinvointialueiden suuntaan olisi yhdensuuntaista.

Hyvinvointialuelakiin lisättäisiin mainita hallituksen finanssipoliittisten tavoitteiden huomioon ottamisesta myös hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön valmistelussa ja ohjauksessa. Hyvinvointialueiden tehtävänä on tuottaa laadukkaita ja yhdenvertaisia sosiaali- ja terveys sekä pelastustoimen palveluja, joilla turvataan sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertainen toteutuminen. Palveluiden järjestämien ei kuitenkaan ole resursseista riippumatona. Koska hyvinvointialueet saavat pääosin rahoituksensa valtiolta, on lainsäädännön valmistelussa ja

ohjauksessa tarpeen ottaa sosiaali- ja terveyspoliittisten ja pelastustoimea koskevien tavoitteiden ohella huomioon julkisen talouden tila ja kestävyys. Edellytys finanssipoliittisten tavoitteiden huomioon ottamisesta ei sinällään muuta nykytilaa, sillä jo nykyisellään finanssipoliittiset tavoitteet ohjaavat ministeriöitä osana julkisen talouden suunnitelmaa, joka on mainittu nykyisessä sääntelyssä ohjaavana tekijänä. Lisäyksellä kuitenkin korostettaisiin finanssipoliittisten tavoitteiden merkitystä ja kaikkien ohjauksesta vastaavien ministeriöiden yhteistä vastuuta niiden huomioon ottamisesta. Finanssipoliittiset tavoitteet eivät luonnollisestikaan yksinään määritä ohjausta, vaikka ne mainittaisiin laissa. Hyvinvointialueiden tehtävät liittyvät perustuslailla turvattujen oikeuksien toteuttamiseen, joiden toteutumista julkisen vallan on turvattava.

Voimassa olevassa lainsäädännössä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisista tavoitteista, neuvottelukunnasta ja sosiaali- ja terveysministeriön neuvottelusta hyvinvointialueen kanssa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa. Vastaavasti pelastustoimen valtakunnallisista tavoitteista, neuvottelukunnasta ja sisäministeriön neuvottelusta hyvinvointialueen kanssa säädetään pelastustoimen järjestämisestä annetussa laissa. Hyvinvointialueesta annetussa laissa säädetään erikseen valtiovarainministeriön yhteydessä toimivasta hyvinvointialuetalouden ja –hallinnon neuvottelukunnasta.

Jatkossa valtioneuvosto vahvistaisi yhdet hyvinvointialueiden tehtäviä koskevat valtakunnalliset tavoitteet, joissa otettaisiin huomioon sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen järjestämistehtävät. Tavoitteet valmistellaan ministeriöiden välisessä yhteistyössä. Myös tavoitteita asetettaessa tulisi nykyistä vastaavasti ottaa huomioon valtioneuvoston asettamat finanssipoliittiset tavoitteet. Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto asettaisi kolmen erillisen neuvottelukunnan sijasta yhden hyvinvointialueneuvottelukunnan, jonka tehtäviin kuulusivat nykyisten neuvottelukuntien tehtävät. Yhden neuvottelukunnan mallissa hyvinvointialueen tehtäviä voitaisiin tarkastella paremmin kokonaisuutena ja se myös vähentäisi erillisistä neuvottelukunnista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Lisäksi valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö kävisivät hyvinvointialueen kanssa vuosittain yhteiset neuvottelut, joissa seurattaisiin ja arvioitaisiin hyvinvointialueen toimintaa kokonaisuutena.

Esityksen suhde perustuslakiin

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt voimassa olevan lainsäädännön suhdetta perustuslakiin sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan PeVL 17/2021 vp. Nykyinen hyvinvointialueiden ohjausta koskeva sääntely on siten syntynyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta totesi lausunnossaan, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota muutoin voitaisiin pitää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena.

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei lisätä valtion lakiin perustuvia ohjauskeinoja eikä niiden oikeudellista sitovuutta. Esityksellä ei myöskään muuteta hyvinvointialueiden rahoitusta, vaan hyvinvointialueilla on oikeus hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) mukaiseen rahoitukseen. Aluevaltuusto päättää jatkossakin hyvinvointialuelain mukaisesti hyvinvointialueen taloudesta ja toiminnasta. Esityksellä ei siten muuteta hyvinvointialueiden ja valtion välistä suhdetta, vaan pyritään valtioneuvoston sisällä sovittamaan eri ministeriöiden toimivaltaan kuuluva ohjaus yhdenmukaiseksi. Yhtenäistämällä valtion ohjausta ja siihen liittyviä välineitä pyritään paremmin ottamaan huomioon hyvinvointialueiden toiminta kokonaisuutena, mikä onnistuessaan vähentää toiminnallisen ja taloudellisen ohjauksen välistä

ristiriitaa ja antaa hyvinvointialueille paremmat mahdollisuudet kustannusten kasvun hillitsemiseen. Esityksellä on siten tarkoitus selkeyttää ja yhdenmukaistaa ohjausta.

Esityksen suhdetta perustuslakiin koskevassa osiossa ei ole erikseen käsitelty esityksen suhdetta perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä, eikä 7 §, 15 tai 20 §:ssä turvattuihin oikeuksiin, joita osaltaan turvataan pelastustoimella. Esityksen vaikutuksissa (s. 13-14) on arvioitu, ettei esityksellä ole suoria vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiselle.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia nykyisiin lakisääteisiin oikeuksiin saada sosiaali- ja terveyspalveluja tai velvollisuuteen järjestää niitä eikä esitetä muutettavaksi hyvinvointialueiden rahoitusta. Viime kädessä hyvinvointialueiden rahoituslaki turvaa perusoikeuksien toteutumista mahdollistamalla hyvinvointialueille tarvittaessa lain 11 §:n mukaisesti lisärahoituksen perusoikeuksien edellyttämien palvelujen toteuttamiseen.

Esityksessä ehdotetulla valtion yhtenäisemmällä ohjauksella pyritään osaltaan turvaamaan edellytyksiä perusoikeuksien toteutumiselle ja palvelujen yhdenvertaiselle saatavuudelle perustuslain 6 §:n mukaisesti. Finanssipoliittisten tavoitteiden huomioon ottamisella nykyistä paremmin pyritään hillitsemään kustannusten kasvua ja siten edistämään hyvinvointialueiden rahoitusperiaatteen toteutumista sekä turvamaan julkisen talouden kestokykyä siten, että riittävät ja yhdenvertaiset palvelut voidaan turvata jatkossakin. Tämä edellyttää mm. nykyistä vaikuttavampia ja kustannustehokkaampia tapoja tuottaa palveluja perusoikeudet turvaavalla tavalla.