

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Asia: HE 78/2024 vp laeiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä 78/2024 vp. Tämän johdosta esitän lausuntonani seuraavaa:

Hyvinvointialueesta annettuun lakiin (615/2021) ehdotetaan lisättäväksi ennakollista talouden ohjauksen menettelyä koskeva sääntely (1. lakiehdotuksen 13 b §). Menettely on tarkoitettu tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen talouden tila olisi vaarantumassa merkittävällä tavalla. Neuvottelumenettely olisi harkinnanvarainen ja voitaisiin käynnistää laissa säädettyjen taloutta kuvaavien tunnuslukujen tai talousarvion- ja suunnitelman sisältöä ja toteutumista koskevien kriteerien perusteella.

Ennakollinen talouden ohjauksen menettely olisi hyvinvointialueen ja valtiovarainministeriön neuvottelumenettely, jonka tavoitteena on ehkäistä hyvinvointialueen talouden tilan vaarantumista. Menettelyn yhteydessä voitaisiin neuvottelussa muodostettavan tilannekuvan perusteella antaa hyvinvointialueelle talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevia suosituksia. Menettelyyn osallistuisivat sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö, ja suosituksissa sovitettaisiin yhteen eri ministeriöiden näkemykset hyvinvointialueen tilanteeseen. Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin myös HUS-yhtymään ja Helsingin kaupungin eriytettäviin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin (2. lakiehdotus).

Ehdotettu sääntely merkitsisi itsehallintoisten hyvinvointialueiden valtionohjauksen lisääntymistä uudella neuvottelumenettelyllä. Sitä on tämän vuoksi arvioitava perustuslain

121 §:n 4 momentin kannalta, jonka mukaan itsehallintoa kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.

Perustuslain 121 §:n 4 momenttia arvioitiin laajasti hyvinvointialueiden perustamista koskeneessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 17/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain eri itsehallinnon muotoja koskevalle sääntelylle yhteinen piirre on kansanvaltaisuus. Perustuslakivaliokunta katsoi, että hyvinvointialueiden perustamista tarkoittava sääntely toteuttaa perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtionohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa (PeVL 17/2021 vp, kappale 26).

Perustuslakivaliokunta huomautti, että kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valtionohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi. Valiokunta toisti kuitenkin käsityksensä siitä, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti kyseessä olleen 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 21/2024 vp, kappale 27).

Perustuslakivaliokunta on sittemmin arvioinut hyvinvointialuelakiin lisättäviksi ehdotettuja säännöksiä valtiovarainministeriön hyvinvointialueita koskevista ohjaustehtävistä ja ministeriöiden neuvotteluista hyvinvointialueiden kanssa (PeVL 14/2024 vp). Tuolloin valiokunta katsoi, että hyvinvointialueiden ohjauksen tehtävissä on kyse merkityksellisestä toimivallan käytöstä niin perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden kuin hyvinvointialueiden 121 §:n 4 momentissa turvatun alueellisen itsehallinnonkin kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan itsehallinnon yksi tae on tietty lakisääteisyys, millä on merkitystä hyvinvointialueiden hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen nähden. Perustuslakivaliokunta piti asianmukaisena, että valtion ohjausta tarkoittavien tehtävien perusteista säädetään lailla (PeVL 14/2024 vp, kappale 14).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tuolloin ehdotetut ohjaus- ja valvontatoimivaltaa koskevat muutosehdotukset hallituksen esityksessä eivät olennaisesti muuttaneet hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa. Muutoksilla ei valiokunnan käsityksen mukaan ollut välitöntä vaikutusta myöskään hyvinvointialueiden itsehallinnon perusteisiin kuuluvan, lakisääteisen rahoitusperiaatteen toteutumiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaalisten perusoikeuksienkin merkitys huomioon ottaen kyseisten oikeuksien yhdenvertaiseksi turvaamiseksi välttämätöntä valtion ohjausta koskeva sääntely ei muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetyn alueellisen itsehallinnon kannalta (PeVL 14/2024 vp, kappale 15).

Nyt käsillä oleva arviointitilanne rinnastuu paljolti perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 14/2024 vp esillä olleeseen asetelmaan. Hallituksen esityksessä todetaan, että ehdotetulla ennakkollisen talouden ohjauksen menettelyllä tuettaisiin hyvinvointialueen päätöksentekoa varmistamalla, että voitaisiin löytää keinoja tilanteisiin, jossa ilmeisesti hyvinvointialueen taloudellinen tilanne olisi vaikeutumassa. Esityksellä ei muutettaisi voimassa olevan lain mukaista hyvinvointialueen taloutta ja sen suunnittelua koskevaa sääntelyä perusteiltaan. Ehdotetun 1. lakiehdotuksen 13 b §:n osalta kyse on pääosin informaatio-ohjauksesta, johon ei ole liitetty hyvinvointialueen itsehallinnolliseen asemaan vaikuttavaa sääntelyä. Neuvottelumenettelyn ensisijainen tavoite olisi ehkäistä perustuslailla turvattujen palvelujen vaarantumista ehkäisemällä ennalta hyvinvointialueen talouden ajautumista tilanteeseen, jossa hyvinvointialuelain 122 §:ssä säädetyn hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseksi ei enää olisi vaihtoehtoja. Menettelyssä mahdollisesti annettavia ministeriöiden suositukset eivät olisi hyvinvointialuetta oikeudellisesti sitovia, vaan tarvittavat päätökset se tekisi itsehallintonsa nojalla (HE, s. 32).

Vaikka ehdotetut muutokset lisäisivät edelleen hyvinvointialueiden valtiollista ohjausta ja siten edelleen jossain määrin kaventaisivat hyvinvointialueiden jo nyt suhteellisen ohutta itsehallintoa, eivät muutokset olennaisesti muuta hyvinvointialueiden oikeudellista asemaa nykyiseen verrattuna. Ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn tavoitteena on säädösperusteisesti ”ehkäistä hyvinvointialueen talouden tilan vaarantumista” (1. lakiehdotuksen 13 b § 1 mom.). Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin korostanut hyvinvointialueeseen kohdistuvan valtion ohjauksen yhteydessä perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mukaan lukien perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen. Valiokunnan mukaan myös valtionohjauksessa on siten pyrittävä osaltaan varmistamaan,

että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa. Valiokunta on pitänyt perustellumpana, että perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat kävisivät talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden ohella ilmi säännöstekstistä (PeVL 14/2024 vp, kappale 19).

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä todetaan, että tavoitteena on osaltaan varmistaa, että hyvinvointialueille kohdennettu rahoitus riittää ja takaa palvelujen saamisen (HE, s. 12). Ehdotetulla neuvottelumenettelyllä on siten asiallinen yhteys myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen oikeuksien turvaamiseen.

Edellä olevin perustein katson, ettei ehdotettu ennakollista talouden ohjauksen menettelyä koskeva sääntely muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta.

Ennakollisen talouden ohjauksen menettelyä koskeva sääntely tulisi sovellettavaksi Helsingin kaupungin eriytettäviin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin (2. lakiehdotus). Perustuslakivaliokunta on hyvinvointialuelain säätämisen yhteydessä katsonut, että perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta johtuvista syistä Helsingin kaupunkiin kohdistuva ohjaus oli rajattava vain lakisääteisiin tehtäviin ja vain ehdottoman välttämättömään valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen kannalta. Valiokunta piti tällaista rajausta edellytyksenä lain säätämislle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 17/2021 vp, kappale 127).

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaan ehdotettua sääntelyä on tarkoituksenmukaista soveltaa myös Helsingin kaupungin eriytettäviin tehtäviin, jotta lakisääteisiä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluja turvataan yhdenvertaisesti. Helsingin kaupungin näiden tehtävien rahoitus määräytyy samanlaisten perusteiden mukaisesti kuin hyvinvointialueiden. Lisäksi ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin osaltaan perusoikeuksien toteutumista ehkäisemällä ennalta talouden heikentymistä sellaiseen tilaan, jossa palvelut voisivat vaarantua (HE, s. 33). Vaikka kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojasta johtuu tiukempia vaatimuksia valtionohjaukselle kuin kuntia suurempien hallintoalueiden osalta, ei ehdotetun uuden neuvottelumenettelyn ulottamiseen koskemaan myös Helsingin kaupungin eriytettäviin tehtäviin merkitse niin tuntuva

puuttumista kunnallisen itsehallintoon, että se muodostuisi tältäkään osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös laissa säädetyn hyvinvointialueen arviointimenettelyn aloituskynnyksen madaltamista niin, että arviointimenettely voitaisiin aloittaa, jos hyvinvointialueelle on myönnetty kerran lisärahoitusta § (1. lakiehdotuksen 123 § 1 mom., 4 kohta), kun voimassa olevan lain mukaan vaadittaisiin lisärahoituksen myöntämistä kahdesti kolmen peräkkäisen tilivuoden aikana. Katson, ettei tämä ehdotus muuta perusteiltaan hyvinvointialueen itsehallintoista asemaa, eikä se näin ollen muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta.

Edellä olevan perusteella katson, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Turussa 10.10.2024

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)