

Eduskunta
Hallintovaliokunnalle

ASiantuntijalausunto

Lausuntopyyntö:

Eduskunnan hallintovaliokunta, torstai 14.11.2024, klo 12.15

HE 78/2024 vp

ASIAN TAUSTA

Asiassa on kysymys HE 78/2024 vp, eli hyvinvointialuelain muutoksista.

Hallituksen esityksen 78/2024 perusteella hyvinvointialueesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi ennakollista talouden ohjauksen menettelyä koskeva sääntely. Menettely on tarkoitettu tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen talouden tila olisi vaarantumassa merkittäväällä 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. Lisäksi muutoksia tehtäisiin hyvinvointialueen arviointimenettelyä koskeviin sekä eräisiin muihin hyvinvointialueesta annetun lain säännöksiin.

Satakunnan hyvinvointialue käsittelee vaikutuksia tässä lausunnossa vain omasta näkökulmastaan, mutta järjestämistehtävien muutosten ollessa yhteneviä, esityksen vaikutukset ovat Satakunnan hyvinvointialueen käsityksen mukaan samankaltaisia kaikilla hyvinvointialueilla.

LAUSUNTO

Hallituksen esitys perustuslain näkökulmasta

Perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä sinänsä selvänä, että valtion on viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (PeVL 15/2018 vp, s. 24).

Perustuslakivaliokunta on myös korostanut kuntia suurempien alueiden itsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa (PeVL 26/2017 vp). Esitetty lainmuutos lisäisi valtiovarainministeriön valtaa ja merkitsisi interventiota alueelliseen itsehallintoon sekä kaventaisi aluedemokratiaa.

Hallituksen esityksen vaikutukset hyvinvointialueen järjestämisvastuulliseen toimintaan

Hyvinvointialuelakiin on jo aiemmin 2024 tehdyillä lainmuutoksilla tuotu valtionvarainministeriölle selkeä ohjaustehtävä. Valtionvarainministeriön rooli muuttui tarkkailijasta aktiiviseksi toimijaksi. Tämä jo kavensi hyvinvointialueiden itsehallintoa vielä entisestään siitä, mihin perustuslakivaliokunta oli jo tuota muutosta aiemminkin kiinnittänyt huomiota. Nyt esitetyllä muutoksilla luotaisiin uusi valtiovarainministeriövetoinen neuvottelumenettely, sekä höllennettäisiin arviointimenettelyn kriteereitä. Toisin sanottuna valtionvarainministeriön valta vaan lisääntyisi ja hyvinvointialueiden itsehallinnollinen asema entisestään kaventuisi.

Kriteerit hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseksi eivät ole laissa yksiselitteiset. Sama koskee nyt esitettyä neuvottelumenettelyä (uusi 13b§), jonka aloittamisen kriteeristö on osin ilmeisessä epäsuhdassa asian vakavuuteen nähden. Jos arviointimenettelyn kriteereitä nyt höllennetään ja lisäksi vielä valtiorahoituksen nykyinen kokonaisuus avataan HE 70/2024:ssä esitetyllä tavalla, lisätään vaan tulkinnanvaraisuutta. Jos perustuslain tarkoittamia riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluita ei turvata asianmukaisella valtionrahoituksella, mikään hyvinvointialue ei selviä tehtävistään.

Arviointimenettelyn taikka uuden 13b§:n mukaisen neuvottelumenettelyn käynnistämisen lainmukaisuus ratkaistaisiin siis käytännössä korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jonne tuollaisesta päätöksestä hyvin todennäköisesti valitettaisiin. Sinä aikana ja ilman selvää toimeenpääntöprosessia todelliset valta- ja vastuusuhteet hämärtyisivät. Riskinä on, että neuvottelumenettelystä tosiasiaa muodostuisi sarja valtionvarainministeriön virkamiesten hyvinvointialueen johdolle antamia kehotuksia yms. sopeuttaa taloutta ilman syvällistä osaamista ja asiantuntemusta järjestämisvastuun alaisiin palveluihin kohdistuvista vaatimuksista. Toisin sanottuna palveluiden järjestäminen ja tuottamiseen puututtaisiin normaalin johtamis- ja päätöksentekojärjestelmän ”ulkopuolelta” resurssien yhtään lisääntymättä taikka vaatimusten yhtään joustamatta. Pahimmillaan tuloksena olisi palveluiden yhdenvertaisuuden, laadun ja saatavuuden heikkeneminen alle lain asettamien vaatimusten alle, mikä olisi sekä kansalaisten että laillisuusvalvonnan näkökulmasta hyvin ongelmallista.

Neuvottelumenettelyllä (uusi 13b§) puututtaisiin siis merkittävästi hyvinvointialueen itsehallinnolliseen asemaan. Sen johdosta laadittavan asiakirjan (toimenpidesuosituksen) oikeudellinen merkitys ja sitovuus jää kuitenkin lakiesityksessä varsin epämääräiseksi. Katsottaisiinko siis virkakunnan toimineen vastoin virkavelvollisuuksiaan, jos nämä laissa tarkoitetut ”neuvottelut” jäävät vaille yksimielisyyttä ja/tai aluehallituksen toimineen väärin, mikäli se ei esittäisi tuossa asiakirjassa todettuja toimenpiteitä aluevaltuustolle esim. palveluiden supistamiseksi tai alas ajamiseksi tai henkilökunnan vähentämiseksi.

Arviointimenettelyn aloittamispäätös pitkälti peruuttaisi hyvinvointialueen itsehallinnollisen aseman. Sekään ei kuitenkaan vaikuttaisi mitenkään niihin resursseihin, joilla sosiaali- ja terveyspalvelut tulee alueella järjestää. Myöskään palveluita koskevat lakisääteiset vaatimukset taikka työnantajavelvoitteet eivät arviointimenettelyssä yhtään joustaisi. Näin ollen vastuu riittävien ja yhdenvertaisten palvelujen järjestämisestä jäisi arviointimenettelyssä käytännössä valtaa käyttäville ministeriöiden virkavastuullisille virkamiehille.

13.11.2024

Ristiriita palveluita koskevien lakisääteisten vaatimusten ja taloudellisten realiteettien välillä olisi myös uuteen neuvottelumenettelyyn taikka höllennettyjen kriteerien kautta arviointimenettelyyn asetetulla hyvinvointialueella ilmeinen ja mittava. Se ei valitettavasti ratkea esitellyllä lain muutoksella.

Kirsi Varhila

Hyvinvointialuejohtaja

Satakunnan hyvinvointialue