

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta (HE 78/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Mervi Kuittinen, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos, yksikön päällikkö Pasi Leppänen, valtiovarainministeriö
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Mikael Hidén
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi hyvinvointialueesta annettua lakia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että lakiesitys voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hyvinvointialuelakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset ennakollisesta talouden ohjauksen menettelystä. Hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämistä koskevia säännöksiä ehdotetaan lisäksi muutettaviksi siten, että arviointimenettely voi käynnistyä, jos hyvinvointialueelle on myönnetty hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 §:ssä tarkoitettua lisärahoitusta yhden kerran. Hyvinvointialuelain 122 §:ssä säädetyn arviointiryhmän tulee ehdotuksessaan käsitellä myös hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 2 luvun 6 §:ssä tarkoitettua hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanoa. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta käynnistää aluejakoselvitys ilman uutta arviointimenettelyä laissa säädettyjen arviointimenettelyn edellytysten yhä täytyessä.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea itsehallintoa kuntia suuremmilla hallintoalueilla koskevan perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta ja perustuslain riittäviä sosiaali- ja terveystalouksia koskevan 19 §:n 3 momentin kannalta.

(3) Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Kyseistä perustuslain säännöstä on erityisesti arvioitu hyvinvointialueiden perustamista koskevan lainsäädännön yhteydessä (PeVL 17/2021 vp, lisäksi aiemmin PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslaissa säänneltyjen erilaisten itsehallinnon muotojen yhteinen piirre on kansanvaltaisuus (PeVL 17/2021 vp, kappale 26, PeVL 26/2017 vp, s. 24). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa (PeVL 17/2021 vp, kappale 26).

(4) Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalouksien ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveystalouksien palveluihin on perustuslakivaliokunnan mukaan vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet (PeVL 17/2021 vp, kappale 71). Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Viittaus jokaiseen terveystalouksien palveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. PeVL 30/2013 vp, s. 3/I). Oikeus riittäviin terveystalouksien palveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 65/2014 vp, s. 4/II).

Ennakollinen talouden ohjaus

(5) Hyvinvointialuelakiin lisättäväksi ehdotettavalla ennakollisen talouden ohjauksen menettelyllä tuetaan hallituksen esityksen (s. 32) mukaan hyvinvointialueen päätöksentekoa varmistamalla, että voitaisiin löytää keinoja tilanteisiin, jossa ilmeisesti hyvinvointialueen taloudellinen tilanne olisi vaikeutumassa. Esityksellä ei esityksen perustelujen (s. 14) mukaan muuteta voimassa olevan lain mukaista hyvinvointialueen taloutta ja sen suunnittelua koskevaa sääntelyä olen-

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2024 vp

naisilta perusteiltaan. Kyse on pääosin informaatio-ohjauksesta, johon ei ole liitetty hyvinvointialueen itsehallinnolliseen asemaan vaikuttavaa sääntelyä. Hyvinvointialueen itsensä tehtäväksi jäisivät menettelyssä todetut toimenpiteet. Esitetyn neuvottelumenettelyn ensisijainen tavoite on esityksen (s. 32) mukaan ehkäistä perustuslailla turvattujen palvelujen vaarantumista ehkäisemällä ennalta hyvinvointialueen talouden ajautumista tilanteeseen, jossa hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseksi ei enää olisi vaihtoehtoja.

(6) Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut hyvinvointialuelakiin lisättäviksi ehdotettuja säännöksiä valtiovarainministeriön hyvinvointialueita koskevista ohjaustehtävistä ja ministeriöiden neuvotteluista hyvinvointialueiden kanssa (PeVL 14/2024 vp). Valiokunnan mukaan 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 turvattun alueellisen itsehallinnonkin kannalta (PeVL 14/2024 vp, kappale 14). Valiokunnan mukaan itsehallinnon yksi tae on tietty lakisääteisyys, millä on merkitystä hyvinvointialueiden hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen nähden (PeVL 17/2021 vp, kappale 34). Perustuslakivaliokunta piti asianmukaisena, että valtion ohjausta tarkoittavien tehtävien perusteista säädetään lailla.

(7) Perustuslakivaliokunta korosti perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mukaan lukien perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen (PeVL 14/2024 vp, kappale 19). Valiokunnan mukaan myös valtionohjauksessa on pyrittävä osaltaan varmistamaan, että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa.

(8) Perustuslakivaliokunta pitää asianmukaisena, että ennakkollisesta talouden ohjauksen menettelystä säädetään lailla. Vaikka ehdotetut muutokset lisäävät edelleen hyvinvointialueiden valtiollista ohjausta ja siten edelleen jossain määrin kaventavat hyvinvointialueiden jo nyt suhteellisen ohutta itsehallintoa, eivät muutokset valiokunnan mielestä olennaisesti muuta hyvinvointialueiden oikeudellista asemaa nykyiseen verrattuna. Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellisenä on pidettävä sitä, että ehdotetulla neuvottelumenettelyllä, jonka tavoitteena on osaltaan varmistaa, että hyvinvointialueille kohdennettu rahoitus riittää ja takaa palvelujen saamisen, on yhteys myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen oikeuksien turvaamiseen. Ehdotettu ennakkollista talouden ohjauksen menettelyä koskeva sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta.

Helsingin kaupunkiin kohdistuva ohjaus

(9) Ennakollisen talouden ohjauksen menettelyä koskeva sääntely tulee ehdotuksen mukaan sovellettavaksi Helsingin kaupungin eriytettäviin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin. Hallituksen esityksen (s. 33) mukaan ehdotettua sääntelyä on tarkoituksenmukaisesti 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 esityksen (s. 33) mukaan osaltaan pe-

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2024 vp

rusoikeuksien toteutumista ehkäisemällä ennalta talouden heikentymistä sellaiseen tilaan, jossa palvelut voisivat vaarantua.

(10) Perustuslakivaliokunta on hyvinvointialuelain säätämisen yhteydessä todennut, että perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta johtuvista syistä Helsingin kaupunkiin kohdistuva ohjaus oli rajattava vain lakisäätöisiin tehtäviin ja vain ehdottoman välttämättömään valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen kannalta (PeVL 17/2021 vp, kappale 127). Valiokunta piti tällaista rajausta edellytyksenä lain säätämislle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(11) Vaikka kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojasta johtuu tiukempia vaatimuksia valtionohjaukselle kuin kuntia suurempien hallintoalueiden osalta, ei ehdotetun uuden neuvottelumenettelyn ulottaminen koskemaan myös Helsingin kaupungin eriytettäviä tehtäviä merkitse perustuslakivaliokunnan mielestä niin merkittävää puuttumista kunnallisen itsehallintoon, että se muodostuisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Arviointimenettelyn aloituskynnyksen madaltaminen

(12) Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös laissa säädetyn hyvinvointialueen arviointimenettelyn aloituskynnyksen madaltamista niin, että arviointimenettely voidaan aloittaa, jos hyvinvointialueelle on myönnetty kerran lisärahoitusta. Ehdotettu sääntely ei perustuslakivaliokunnan mielestä muuta perusteiltaan hyvinvointialueen itsehallinnollista asemaa, eikä se näin ollen muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2024 vp

Helsingissä 16.10.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keski-sarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen