

Perustuslakivaliokunnalle

18.5.2021

Mikael Hidén:

Lausunto hallituksen esityksestä HE 241/20 vp hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Valiokunnasta tullessa sähköpostissa pyydetään nyt arvioimaan Helsingin kaupunkiin kohdistuvaa valtion ohjaustoimivaltaa suhteessa kunnallisen itsehallinnon suojaan. Olen ollut hallituksen esityksestä kuultavana perustuslakivaliokunnassa 5.3.2021, 27.4.2021, 7.5.2021 ja (ilman lausuntoa) 10.5.2021. Valiokunnan 27.4.2021 järjestetyssä kuulemisessa oli aiheena erityisesti Uudenmaan erityisratkaisu. Lausuin tuolloin yleisenä kannanottona ko. erityisratkaisuun seuraavaa:

”Asiassa on olemassa tavallisen lain säätäjän harkintavaltaan selvästi kuuluvat ja myös PL 6 §:n säännöksen mielessä täysin hyväksyttävät perusteet suunnilleen nyt ehdotetun kaltaisen erillisratkaisun toteuttamiselle. (Hienosäätöisten muutosten mahdollisuus ja ehkä myös aiheellisuus ei vähennä nyt tehdyn ehdotuksen periaatteellista oikeutusta.) Ensisijaiset perustelut erillisjärjestelylle ja sen hyväksyttävyydelle ovat väestömäärissä ja jo olemassaolevissa rakenteissa ja järjestelyissä. Hienosäädön tarpeita voi joissakin kohdissa olla, mutta kokonaisuutena ehdotus minusta näyttää riittävästi turvaavan lausuntopyynnössä viitatus perustuslaista johtuvat vaatimukset ”yhdenvertaisuuden, osallistumisoikeuksien ja oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin kannalta sekä perustuslain 121 §:n kannalta ”.”

Samassa yhteydessä totesin myös:

”En pidä perustuslain ja osallistumisoikeuksien kannalta ongelmallisena sitä, että Helsingin kaupungissa ei lakiehdotuksen 18 §:n mukaan toimiteta hyvinvointialueesta annetussa laissa tarkoitettuja aluevaaleja, vaan uudistuksessa yleensä aluevaltuustolle kuuluvia tehtäviä hoitaa Helsingissä kaupunginvaltuusto.”

- - - - -

Valiokunnan sähköpostissa nyt esitetty kysymys koskee Helsingin kaupunkiin kohdistuvan valtion ohjaustoimivallan suhdetta kunnallisen itsehallinnon suojaan. Kysymykseen liittyy – tai siihen voidaan ainakin liittää – kysymys, kuinka hyväksyttävää on kohdistaa tietynlainen ohjausjärjestely vain yhteen kuntaan. Ymmärrän esitetyn kysymyksen niin, että kyse ei tässä ole esim. siitä, miten sote-palvelut tulevat turvatuiksi Helsingin kaupungin asukkaille tai minkälaista valtiovallan ohjailua kohdistuu hyvinvointialuiden tehtävien hoitamiseen ja palveluista huolehtimiseen ylipäänsä ja siten myös esim. Helsingissä, vaan kysymys on siitä, minkälaista ohjausvaltaa Uttamaata koskevan erillISRatkaisun puitteissa kohdistuu tai voi kohdistua juuri Helsingin kunnallisten elinten toimintaan, siis noissa elimissä tapahtuvaan päätöksentekoon. Kysymys on siten käsittääkseni siitä, missä määrin valion elinten ohjailulta voi merkitä kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta liian pitkälle meneviä rajoituksia tai puuttumisia Helsingin kunnallisten elinten päätösvaltaan ja siis viime kädessä kunnan oman päätösvalan suojaan.

Kunnallisen itsehallinnon suoja asettaa rajoja sille, minkälaisia ohjaustoimia voidaan (tavallisessa) laissa kohdistaa yleensä kuntien elinten tai tiettyjen kuntien elinten toimintaan. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu myös Helsingin erityisasemaa ja järjestämisvastuuta (s.1175-1177) ja siinä yhteydessä viitattu myös joihinkin perustuslakivaliokunnan ratkaisuihin, joissa on pidetty kuntien tehtävien eriytymistä mahdollisena (lähinnä pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa ja Kainuun hallintokokeilua koskeneet pevl 11/84 vp ja pevl 65/2002 vp). Olen eräässä tosin jo hieman vanhassa artikkelissa tarkastellut kunnan oman päätösvalan suojan käsittelyä perustuslakivaliokunnan käytännössä ja todennut siinä yleistyksenä, että

”valiokunta on kunnan päätösvalan suojelussa halunnut pitää kunnan organisaatiota ja henkilöstöä koskevan päätösvalan kunnan omilla elimillä, osoittanut pitkälle menevää joustavuutta päätösvalan ja vastuiden siirtämisessä kuntien yhteistyöelimille ja suhtautunut melko joustavassti myös näiden päätöksentekosääntöihin, joilta on lähinnä edellytetty vain kuntien kohtuullisen tasapuolisen vaikutusvalan säilyttämistä ja hallinnollista tarkoituksenmukaisuutta.” (Kunnat ja valtiosääntö, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2001, s. 152-166, erit. s.161)

Näyttäisi siltä, että perustuslakivaliokunnan käytäntö ei aseta ainakaan mitään selvää ja nopeasti vastaan tulevaa rajaa joitakin kuntia koskeville erityisjärjestelyille. Erityisjärjestelyjen voidaan kuitenkin katsoa edellyttävän hyviä perusteluja ja asianmukaisia mitoituksia.

Pohdinnoissa valtiollisen ohjailutoimivallan kohdistumisesta Helsingin kunnalliseen päätöksentekoon on keskeisenä seikkana se, että Helsingissä ei ns. Uusimaalain 18 §:n mukaan toimitettaisi aluevaltuuston vaaleja, vaan ylintä päätösvaltaa myös sote- ja pelastustoimen tehtävissä käyttäisi ylin kunnallinen päätösvaltaa käyttäjä eli kaupunginvaltuusto. Ns. Uusimaalain 17 §:ssä luetellaan huomattava joukko asioita, joissa Helsingin kaupungin järjestäessä sosiaali- ja terveystuollon palveluja sovelletaan kuntalain sijasta hyvinvointialueesta annetun lain säännöksiä. Se, että ylin kunnallinen päätöksentekoelin joutuu noudattamaan näitä erikseen mainittuja säännöksiä merkitsee tietysti sitä, että valtuusto Helsingissä on muista kunnallisista valtuustoista poikkeavassa asemassa.. Samalla se merkitsee myös sitä, että Helsingin kaupunginvaltuusto on toisenlaisen ja kunnallista itsehallintoa ajatellen tuntuvamman valtiollisen ohjaustoimivallan piirissä kuin muut kunnalliset valtuustot maassa.

Miten tällaiseen erilaiseen asemaan ja kunnallisiin valtuustoihin yleensä verrattuna tuntuvamman ohjausvallan piiriin joutumiseen pitäisi suhtautua? Tarkasteltaessa kysymystä valtiosäännön kannalta toteaisin ensiksi, että tarkastelen asiaa pitäen lähtökohtana sitä, että Uusimaata koskeville erityisratkaisuille on hyväksyttävät ja riittävät perusteet (hienosäätömahdollisuudet mukana pitäen). Tästä lähtökohdasta on minusta selvää, että mitään merkittävää (yhdenvertaisuustyyppistä) ongelmaa ei ole siinä, että Helsingin valtuusto on tällä tavoin erilaisessa asemassa kuin muut kunnalliset valtuustot. En pidä myöskään tuntuvamman ohjaustoimivallan piiriin joutumista tässä kunnallisen itsehallinnon suojan vastaisena. Kysymys on uudella lainsäädännöllä järjestettävän, sääätelyä ja valvontaa edellyttävän ja kaupungin tehtäväksi tässä sopivan, merkittävän tehtäväkokonaisuuden hoidon järjestämisestä. Se ohjaustoimivalta, joka tässä lakipaketissa osoitetaan valtiovalle, voi yksityiskohdissaan - vaikkapa asetuksenantovallan käytön osalta - ansaita kriittistäkin tarkastelua. Kokonaisuutena en kuitenkaan pidä sitä juuri kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta jotenkin liian pitkälle menevänä tai arveluttavana.

Merkitystä vailla ei ole sekään, että ehdotetulle järjestelylle on vaikea löytää kunnan vaihtoehtoa, jos lähdetään siitä, että Helsinki on yksinään yksi hyvinvointialue. Kaupunginvaltuuston ei tarvitsisi hoitaa nyt ehdotetulla tavalla sote-tehtäviä, jos Helsingin hyvinvointialueelle valittaisiin aluevaltuusto. Se kuitenkin merkitsi sitä, että Helsinkiin valittaisiin vähintään 89 jäsenen aluevaltuusto sen lisäksi, että valitaan kaupunginvaltuusto, jossa nyt lienee 85 jäsentä. Tällainen järjestely ei käytännössä

voisi olla tarkoituksenmukainen olisipa ko. elimissä samoja jäseniä kuinka monta tahansa.

Katson siis, että Helsingin kaupunginvaltuustolle ehdotettu asema sote- ja pelastuspalveluja koskevien asioiden ylimpänä päätösvallan käyttäjänä Helsingin kaupungin muodostamalla hyvinvointialueella ei ole tuohon päätösvallan käyttöön kohdistuvan valtiollisen ohjaustoimivallan vuoksi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kanssa. Se, että ristiriitaa perustuslain kanssa ei tässä kohden mielestäni ole, ei tietysti sulje pois mahdollisuutta ehdotettujen järjestelyjen hienosäätöiseen kehittämiseen.