

Veli-Pekka Viljanen

HE 241/2020 vp hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 18.5.2021

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua arvioimaan Helsingin kaupunkiin kohdistuvaa valtion ohjaustoimivaltaa suhteessa kunnallisen itsehallinnon suojaan. Olen aikaisemmin käsitellyt Helsingin kaupungin asemaa uudistuksessa perustuslakivaliokunnalle 27.4.2021 antamassani Uudenmaan erillisratkaisua koskevassa lausunnossa. Täsmennän tässä lausunnossa tuolin esittämiäni näkökohtia.

Muista kunnista poiketen Helsingin kaupungille jäisivät edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistehtävät. Helsingin asema näiden tehtävien järjestämisvastuussa olevana toimijana muuttuisi kuitenkin merkittävästi. Kyseisten tehtävien rahoitus perustuisi vastaisuudessa valtion rahoitukseen ja kunnallisveron leikkaus kohdistuisi Helsinkiin samalla tavoin kuin muihin kuntiin huolimatta siitä, että sen järjestämisvastuulle kuuluvia tehtäviä ei vähennettäisi. Helsingin osalta tämä merkitsisi kaupungin taloudellisen itsenäisyyden merkittävää kaventumista ja aikaisemmasta merkittävästi poikkeavalla tavalla kaupungin sitonaisuutta valtiolta saatavaan rahoitukseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen (2. lakiehdotus) 1 §:n 3 momentin mukaan kyseisessä laissa hyvinvointialueesta säädettyä sovellettaisiin vähäisin poikkeuksin Helsingin kaupunkiin sitä osin kuin se järjestäisi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Pelastustoimen järjestämistä koskevan lakiehdotuksen (3. lakiehdotus) 1 §:n 3 momentin mukaan lakia sovellettaisiin myös Helsingin kaupunkiin sen järjestäessä pelastustoimea. Ehdotuksessa laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (5. lakiehdotus) luetellaan ne ehdotetun hyvinvointialuetta koskevan lain säännökset, joita sovellettaisiin Helsingin kaupunkiin sen järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Edellä esitetty merkitsee sitä, että Helsingin kaupunki olisi valtion ohjauksen osalta käytännössä likipitään samassa asemassa kuin perustettavat hyvinvointialueet.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on varsin laajasti käsitelty hyvinvointialueen ohjausta erityisesti suhteessa itsehallintoa kuntia suuremmilla hallintoalueilla koskevaan perustuslain 121 §:n 4 momenttiin (HE, s. 1131-1140). Tässä yhteydessä ohjaussäätelyn yhteensopivuutta perustuslain 121 §:n 1-3 momentissa turvattuun kunnalliseen itsehallintoon ei käsitellä. Helsingin asemaa ja järjestämisvastuuta käsitellään kyllä erikseen säätämisyjärjestysperusteluissa, mutta ei nimenomaisesti kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, vaan lähinnä perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta ja siitä näkökulmasta, onko Helsingin kaupungilla edellytykset vastata perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla riittävästä sosiaali- ja terveystalvetaista (ks. HE, s. 1175-1177).

Pidän selvänä, että Helsingin kaupungin osalta sääntelyä on arvioitava muun ohella nimenomaan perustuslain 121 §:n 1-3 momentin tarkoittaman kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Tältä osin arviointikriteeri Helsingin kaupungin osalta siis poikkeaa hyvinvointialueista, joiden osalta valtion ohjaussäätelyä on arvioitava perustuslain 121 §:n 4 momentin (itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla) kannalta.

Perustuslakivaliokunta on viime vaalikaudella varsin perusteellisesti vertaillut maakunnallisen itsehallinnon suhdetta kunnalliseen itsehallintoon (ks. erit. PeVL 26/2017 vp, s. 18-30). Tuossa tarkastelussa käy selväksi, että maakunnallinen itsehallinto näyttäytyy selvästi rajoitetumpana kuin kunnallinen itsehallinto. Perustuslain 121 §:n 4 momentti ei edellytä maakunnallista verotusoikeutta eikä maakuntien yleistä toimialaa, jotka ovat kunnallisen itsehallinnon keskeisiä elementtejä. Maakunnallisen itsehallinnon peruselementeiksi valiokunta nosti itsehallinnon kansanvaltaisen perustan ja siihen nojautuvan demokraattisen päätöksenteon sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustan. Perustuslakivaliokunta piti tuolloin maakuntiin kohdistuvaa voimakasta valtiollista ohjausta paikoin maakunnan itsehallinnon kannalta ongelmallisena. Toisaalta valiokunta otti arviointinsa lähtökohdaksi sen, että ”kyseessä olevan suuren hallinnollisen uudistuksen yhteydessä maakuntaitsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma”. Valiokunnan mukaan sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellytti ”erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota voidaan pitää maakuntaitsehallinnon toteuttamisen kokonaisarviointissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena” (PeVL 26/2017 vp, s. 21).

Perustuslakivaliokunta liitti perustettavien maakuntien pitkälle menevän valtiollisen ohjauksen valtiosääntöisen hyväksyttävyyden merkittävän hallinnollisen muutoksen tilanteeseen ja erityisesti tarpeeseen huolehtia siitä, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen onnistuu kokonaan uudenlaisessa hallintorakenteessa. Vastaava tilanne on perustettavien hyvinvointialueiden osalta kyseessä nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä. Tältä osin valtion pitkälle menevän ohjauksen hyväksyttävyyttä perustele myös hyvinvointialueiden itsehallinnolle perustuslaista johtuvat kunnallista itsehallintoa vaatimattomammat kriteerit. Myös hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn (esim. hyvinvointialueiden arviointimenettely, joka voi johtaa aluejaon muuttamiseen) valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä perustellaan osaksi perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon ja kunnallisen itsehallinnon eroavuudella (ks. esim. HE, s. 1134).

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta jotakin painoarvoa voidaan ehkä antaa sille, että Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistehtävät kuuluvat kaupungin lakisääteisiin tehtäviin, jolloin valtiollista ohjausta voidaan pitää hyväksyttävämpänä kuin kunnan itsehallinnon ytimeen kuuluvalla kunnan yleisellä toimialalla. Tehtävien lakisääteisyys ei kuitenkaan ole tässä suhteessa nähdäkseni ratkaiseva kriteeri. Se ei riitä sellaisenaan oikeuttamaan sääntelyä, jossa kunnan itsenäinen harkintavalta sille annetun tehtävän hoitamisessa kaventuu hyvin merkittävästi pitkälle menevän ohjaussääntelyn vuoksi. Kun kunnille annetaan tehtäviä, on otettava huomioon kunnalliseen itsehallintoon kuuluva kunnan suhteellinen riippumattomuus valtion toimielimistä. Tältä osin voidaan viitata esimerkiksi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) 4 artiklan 4 kohdan määräykseen, jonka mukaan paikallisviranomaisten toimivaltuuksien tulee yleensä olla täydellisiä ja rajoittamattomia. Mikään muu viranomainen, keskus- tai aluehallintoviranomainen, ei saa heikentää tai rajoittaa niitä, ellei laissa toisin säädetä.

Pidän ilmeisenä, että valtion ohjaustoimivalta on valtiosäännön näkökulmasta rajatumpi suhteessa kunnallisen itsehallinnon piirissä kuuluvaan kuntaan, kuin maakunnallisen itsehallinnon piirissä toimiviin hyvinvointialueisiin.

Valtion ohjaustoimivallan perusteltavuuden osalta on myös otettava huomioon, että Helsingin kaupungin osalta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistehtävissä on kyse kaupungille jo pitkään kuuluneiden tehtävien hoitamisesta edelleen, kun taas hyvinvointialueet olisivat täysin uusia itsehallintoisia toimielimiä uusin tehtävin. Viimeksi mainitussa tilanteessa

valtion ohjaustoimivalta on valtiosääntöoikeudellisesti helpommin perusteltavissa kuin edellisessä, jossa Helsingin kaupungilla säilyvät sen aikaisemmat tehtävät, mutta kaupungin itsenäisiä toimintaedellytyksiä rajoitettaisiin merkittävästi nykytilaan verrattuna.

Pidän valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, että hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa valtion ohjaustoimivaltaa suhteessa Helsingin kaupunkiin ei ole arvioitu perustuslain 121 §:n 1-3 momentissa tarkoitetun kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

Pisimmälle kunnalliseen itsehallintoon puuttuvat nähdäkseni ensinnäkin hyvinvointialueesta annetun lakiehdotuksen 122 ja 123 §:n tarkoittaman hyvinvointialueen arviointimenettelyn soveltaminen Helsingin kaupunkiin (ks. 5. lakiehdotuksen 23 §). Kyseisen sääntelyn mukaan (Helsinkiin sovellettuna) valtiovarainministeriö voisi käynnistää tietyin edellytyksin arviointimenettelyn, jossa valtio ja Helsingin kaupunki arvioisivat Helsingin kaupungin taloudellisia sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään. Arviointimenettelyä varten asetettaisiin arviointiryhmä, jonka jäsenet nimeäisivät valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja Helsingin kaupunki. Arviointiryhmä tekisi ehdotuksen Helsingin kaupungin talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi. Valtioneuvosto voisi asettaa myös aluejakoselvittäjän selvittämään hyvinvointialueen muuttamista eli tässä tapauksessa ilmeisesti tehtävien siirtämistä pois Helsingin kaupungilta.

Toinen esimerkki pitkälle kunnallisen itsehallintoon puuttuvasta menettelystä on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisalakiehdotuksen 25 ja 26 §:ssä säädetty investointisuunnitelman hyväksymismenettely, jota on jossain määrin kyllä modifioitu Helsingin osalta. Olennaista on kuitenkin, että Helsinkiin sovellettavan 26 §:n 2 momentin mukaan investointisuunnitelmaan sisältyvän sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelman hyväksymisestä päättäisi Helsingin kaupungin sijasta sosiaali- ja terveysministeriö, joka voi tietyin edellytyksin jättää osasuunnitelman hyväksymättä. Vastaavan kaltainen sääntely, jossa investointisuunnitelman pelastustoimen osasuunnitelman hyväksymisestä päättää sisäministeriö, sisältyy pelastustoimen järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 11 §:ään. Pidän ehdotettuja sääntelyjä, joilla rajoitetaan merkittävästi kaupungin oikeutta päättää itsenäisesti sille annettuihin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistehtäviin liittyvistä investoinneista, lähtökohtaisesti huonosti yhteen sopivina kunnallisen itsehallinnon periaatteiden kanssa.