

Janne Salminen

17.5.2021

Perustuslakivaliokunta

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

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lainsäädäntöä hyvinvointialueiden perustamiseksi ja toiminnan perustaksi. Laajan etenkin sosiaali- ja terveystoimen palveluja ja myös pelastustoimen koskevan uudistuksen tavoitteena on turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveystoimen palvelut sekä pelastustoimen. Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Uudenmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu poikkeaisi muun maan ratkaisusta jättäen Helsingin kaupungille edelleen niiden järjestämisvastuun. Palvelujen järjestämisestä vastaisi Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä. Sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisen yhteistyön varmistamiseksi muodostettaisiin yhteensä viisi yhteistyöaluetta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustettaville hyvinvointialueille. Pelastustoimen järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen pelastustoimen järjestämisvastuu perustettaville hyvinvointialueille. Helsingin osalta ehdotus lähtee siitä, että edelleen Helsingillä on järjestämisvastuu myös pelastustoimesta.

2. Tässä lausunnossa tarkastellaan asiantuntijakutsun mukaisesti käsillä olevaa ehdotusta yksinomaan arvioimaan Helsingin kaupunkiin kohdistuvaa valtion ohjaustoimivaltaa suhteessa kunnallisen itsehallinnon suojaan.

3. Vaikka Helsingin asemaa ja järjestämisvastuuta käsitellään hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp, s. 1175-1177), havaintojeni mukaan hallituksen esityksessä ei tarkastella Helsingin asemaa uudistuksessa kuntana ja siten kunnallisen itsehallinnon kannalta.

4. Viittaan lausunnossani laajaan selvitykseen Lavapuro, Juha; Mutanen, Anu; Salminen, Janne; Turpeinen, Mira: ”Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin: Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle” (2019). Siinä on tarkasteltu mahdollisuutta säännellä jonkin kunnan asemasta erityisellä tavalla esimerkiksi tällaisen nyt käsillä olevan uudistuksen yhteydessä.

5. Ensinnäkin kunnallista itsehallintoa koskeva perustuslainsäädännös perustuslain 121 §:ssä ei sisällä määräystä siitä, että kuntia tai kuntia suurempia itsehallintoalueita tulisi kohdella lainsäädännössä aina samalla tavoin riippumatta niiden väestöstä, sijaintia taikka esimerkiksi taloutta koskevista olosuhteista. Kunta sen paremmin kuin maakuntakaan ei myöskään ole perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäntelyn suojaama taho. Perustuslain yhdenvertaisuusperiaate kuten perusoikeudet yleensäkin suojaavat yksilöitä ja eräitä ryhmiä, eivät julkisen vallan elimiä.

6. Perustuslain 121 §:n kunnallista itsehallintoa koskeva säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 37/2006 vp, PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp)

7. Kunnallista itsehallintoa koskevat aiemmat valtiosääntökäytännöt eivät tue ajatusta siitä, että kaikkia kuntia tulisi kohdella yhtenäisesti säädettäessä kuntien tehtävistä. Aina alkaen käytännöstä, jossa vuoden 1919 hallitusmuodon voimassaollessa maalaiskuntien ja kaupunkien asemasta säädettiin niin, että niiden tehtävät ja asema poikkesivat toisistaan merkittävästi aina vuoden 1976 kunnallislain säätämiseen asti. (Vuoden 1976 kunnallislain säätämiseen asti maalaiskunnat ja kaupungit olivat selvästi toisiinsa nähden erillisratkaisuja.) Kuntien erilaiseen kohteluun johtavia lainsäädäntöratkaisuja on myös hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella niin vanhan hallitusmuodon aikana kuin sen jälkeenkin vuoden 2000 perustuslakia sovellettaessa. Tällaisena tulkintakäytäntönä voidaan viitata niin pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa, Helsingin ja Uudenmaan erikoissairaanhoidon kuin Kainuun itsehallintokokeiluakin koskeviin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin, joita on käsitelty tässä selvityksessä jo aiemmin. Erillisratkaisuja koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa valiokunta on kiinnittänyt huomiota yhtäältä perustuslaissa turvatun alueellisen itsehallinnon vähimmäisvaatimuksiin ja toisaalta perusoikeuksien toteutumiseen. Jos alueellinen erityisjärjestely on ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, se on ollut sitä sen vuoksi, ettei järjestely vastannut perustuslain vaatimuksia kunnallisesta tai alueellisesta itsehallinnosta taikka ettei se turvannut perusoikeuksia. Sitä vastoin erillisjärjestelystä aiheutuva ihmisten erilainen kohtelu alueellisella perusteella ei ole muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Silloin kun asiaa on edes arvoitu, järjestelyä on voitu pitää perustuslain kannalta sallittuna, kun sille on voitu osoittaa perustuslain yhdenvertaisuussäntelyn kannalta hyväksyttävät perusteet.

8. Suomen perustuslain ei siten voi katsoa estävän tavallisen lain säätäjää säätämästä kuntien tehtävistä tavalla, jossa joidenkin kuntien tehtäväkenttä muodostuu muihin nähden erilaiseksi.

9. Kuntien tehtävien eriyttämiseen johtavan sääntelyn on kuitenkin vastattava niitä vaatimuksia, joita perustuslaki muutoinkin asettaa kuntia koskevalle taikka perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvälle sääntelylle. Itse erillisratkaisu ei sinänsä ole merkittävä. Olennaista on kiinnittää tarkastelu siihen, miten erillisratkaisu toteutetaan, millaisia tavoitteita sillä on ja miten omaksuttu ratkaisu edistää näiden tavoitteiden toteuttamista.

10. Oikeudellisessa mielessä huomio kiinnittyy varsinkin seuraaviin seikkoihin: 1) Kuntien eriytyminen ei saa muodostua kunnallisen ja muun alueellisen itsehallinnon vähimmäisvaatimusten vastaiseksi. (PL 121 §). Keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kysymykset koskevat: a) kuntien tehtävistä ja kun-

tien yhteistoiminnasta säätämistä; b) päätöksenteon kansanvaltaisuutta c) tehtävien rahoitusta. 2) Kuntien eriytyminen ei saa vaarantaa perusoikeuksien toteutumista. (PL 22 §). Keskeiset kysymykset koskevat: a) yhdenvertaisuusperiaatetta (PL 6 §); b) jokaisen oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin (PL 19.3 §) c) kielellisiä oikeuksia (PL 17 § ja 122 §).

11. Perustuslaki saattaa tietyissä tilanteissa myös perustella kuntien tehtävien eriyttämiseen pyrkiviä lainsäädäntöratkaisuja. Tällöin voidaan viitata esimerkiksi tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämisen taikka esimerkiksi itsehallinnon ja osallistumisoikeuksien tosiasiallisten toteutumisedellytysten turvaaminen alueellisten olosuhteet huomioonottavalla tavalla.

12. Hallituksen esitys perustuu valtion ohjauksen osalta olennaisesti sellaiseen valtiosääntöoikeudelliseen arvioon, jonka mukaan perustuslain 121.4 §:n tarkoittama itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla, josta säädetään lailla, voi poiketa perustuslain 121 §:n 1-3 mom. tarkoittamasta kunnallisesta itsehallinnosta. Tämä tulkinta on sinänsä asianmukainen. Olen käsitellyt tätä tulkintaa yhdessä perustuslakivaliokunnalle aikaisemmin tämän saman asian käsittelyn yhteydessä antamassani lausunnossa.

13. Tällä samalla lähtökohdalla ei kuitenkaan voida perustella hallituksen esityksessä valtion ohjauksella ehdotettua Helsingin osalta, koska siinä on nimenomaan kysymys perustuslain 121 §:n 1-3 mom. tarkoittamasta itsehallinnosta, ellei ohjausjärjestelmä poikkea hyvinvointialueiden ohjauksesta.

14. Jos ehdotetussa valtionohjausjärjestelmässä on sellaisia piirteitä, jotka voidaan perustella nimenomaan vain siltä kannalta, että itsehallinto kuntia laajemmalla alueella on suhteessa valtion ohjaukseen jotenkin ”vähäisempää” kuin kunnallisen itsehallinnon puitteissa, siltä osin kuin ehdotuksella valtion ohjauksella puututaan kunnalliseen itsehallintoon, ehdotus vaatii erityiset perustelut.

15. Helsingin osalta tilanne on nimenomaan tässä suhteessa erityinen, koska käsillä olevalla ehdotuksella luodaan uusi valtionohjausjärjestelmä mutta sen järjestämisvastuu ei kuitenkaan muutu. Ohjausjärjestelmässä on omasta mielestäni ainakin osin otettu huomioon esimerkiksi sitä, että yhtäältä ohjaus kohdistuu hyvinvointialueisiin ja toisaalta kuntaan, joiden itsehallinnollinen suoja on erilainen. Ohjauksen järjestelmien piirteet ovat havaitakseni osin erilaiset, kun asetelmaa arvioidaan 5. lakiehdotuksen perusteella; siinä on säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä Uudellamaalla ja siten myös Helsingin erityisasemaa. Niissä on kuitenkin sanoja piirteitä.

16. Myös yllä mainitsemaani tutkimusraporttiin viitaten voidaan todeta, että tällöinkään sääntely ei saa muodostua kunnallisen itsehallinnon vähimmäisvaatimusten vastaiseksi. (PL 121 §), ja huomioon otettavat aspektit liittyvät a) kuntien tehtävistä ja yhteistoiminnasta säätämiseen; b) päätöksenteon kansanvaltaisuuteen sekä c) tehtävien rahoitukseen.

17. Kunnallisen itsehallinnon kannalta on merkitystä sillä, kohdistuuko valtionohjaus kunnan yleiseen toimiallaan vai erityiseen toimiallaan. Tässä tapauksessa valtionohjaus kohdistuu erityiseen toimiallaan, jossa lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen voi liittyä aikaisemman käytännön perusteella varsin intensiivistä valtionohjausta sen mukaan kuin laissa on säädetty. Vaikka tehtävät voidaankin lailla säätäen myös ottaa kunnalta pois, se ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan aikaisemmankaan käytännön valossa tarkoita sitä, että säänneltäessä uudelleen jotakin tehtäväkenttää kunnallisella perustuslain 121 § 1-3 mom. säädetyllä itsehallinnolla ei olisi sääntelyehdotuksen sisältöä koskevassa valtiosääntöoikeudellisessa arviossa merkitystä.

18. Kuntien lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen on aikaisemminkin nämä seikat huomioon ottaen voitu kohdistaa varsin huomattavaa ohjausta.

19. Havainnollisen esimerkin tästä ja myös ohjaustoimivallan rajoista suhteessa kunnalliseen itsehallintoon tarjoaa valiokunnan lausunto PeVL 46/2010 vp.

20. Siinä valiokunta on todennut miestäni tähänkin yhteyteen sovellettavissa olevalla tavalla seuraavasti.

Valiokunta on toisessa yhteydessä pitänyt mahdollisena esimerkiksi sitä, että valtioneuvosto määrää kunnallisen itsehallinnon estämättä samaan pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien yhteistoiminnan ehdoista, jos nämä eivät pääse lain mukaisessa määräajassa sopimukseen yhteistoiminnan järjestämisestä (ks. PeVL 32/2001 vp, s. 2-3). Nyt esillä olevalla lakiehdotuksella ei puututa läheskään tähän verrattavalla tavalla kuntien hallinnon hoitamiseen. Esimerkiksi tietojärjestelmien yhteensovittamisen ohjaustoimivallan antamista valtiovarainministeriölle voidaan perustella sillä, että kunnat tuottavat nykyisin valtaosan erilaisista hyvinvointipalveluista, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä perusopetukseen kuuluvista palveluista. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että kuntien keskinäinen tai kuntien ja valtion viranomaisten välinen yhteistyö voidaan tällaisissa asioissa toteuttaa ilman tarpeettomia teknisiä esteitä. Tällöin valtion viranomaisen ohjaustoimivallan voidaan katsoa perustuslain 22 §:ssä edellytetyllä tavalla edistävän esimerkiksi perustuslain 19 §:ssä taattujen sosiaalisten oikeuksien sekä perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisten sivistyksellisten oikeuksien toteutumista.

Edellä esitetyn perusteella lakiehdotus ei valiokunnan mielestä sinänsä ole vastoin perustuslaissa turvattua kunnallista itsehallintoa. Valiokunta katsoo kuitenkin, että kuntiin kohdistuva ohjaus on perustuslain 121 §:n 1 momenttiin kiinnittyvistä syistä välttämätöntä rajata laissa vain niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Tämä on myös hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluista (s. 33) ilmi käyvä tarkoitus. Tällainen rajaaminen on myös edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

21. Kun otan huomioon sen, millä tavalla sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen on aikaisemminkin perustuslain mukaisesti voitu kohdistaa valtionohjausta, pidän sinänsä sitä mahdollisena nyt ehdotetulla tavalla nämä toiminnot erityisellä lainsäädännöllä järjestettäessä. Valtion ohjausvaltaa voidaan pitää perusteltuna, koska sen voidaan perustella ”perustuslain 22 §:ssä edellytetyllä tavalla edistävän esimerkiksi perustuslain 19 §:ssä taattujen sosiaalisten oikeuksien sekä perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisten sivistyksellisten oikeuksien toteutumista”. Kuntaan kohdistuvan ohjauksen tulisi olla kuitenkin rajattua vain niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Siihen nähden miten hallituksen esityksessä on nyt jätetty erityisesti tarkastelematta ehdotusta nimenomaisesti tätä kannalta, luontevimmin tämän vaatimuksen toteuttamisen käytännön varmistuminen ehdotusten yksittäisten säännösten tasolla tapahtunee mietinnön antavassa valiokunnassa.