

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 8.10.2024 KELLO 10.30
HE 78/24 vp laeiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta

Esityksen alkusivun mukaan hyvinvointialueesta annettuun lakiin lisättäisiin ennakkollista talouden ohjauksen menettelyä koskeva sääntely. Ehdotettu neuvottelumenettely olisi harkinnanvarainen ja tarkoitettu käytettäväksi tilanteissa, joissa hyvinvointialueen talouden tila olisi vaarantumassa merkittävällä tavalla. Lisäksi muutoksia ehdotetaan hyvinvointialueen arviointimenettelyä koskeviin sekä eräisiin muihin hyvinvointialueita koskeviin säännöksiin.

Esityksen perusteluihin sisältyy laajahko (yli 6 s.) suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa tarkastellaan hyvinvointialueiden itsehallintoa ja kansanvaltaisuutta ja alueiden toimintaan kohdistuvaa ohjausta. Jaksossa esitetty ei nähdäkseni anna tässä aihetta mihinkään erityisiin huomautuksiin. Jakson lopussa hallitus toteaa vain, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

- - - - -

Hallituksen esitys on lähetekeskustelussa lähetetty hallintovaliokuntaan, jolle (mm,) perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto. Perustuslakivaliokunnan tehtävä on siten ”rajattu”, tehtävänä on antaa lausunto lähinnä vain lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta. Ehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa eräät lähtökohdat ovat merkittäviä.

Ehdotuksilla ei olla luomassa ministeriölle tai muulle hyvinvointialueen ulko-

puoliselle taholle uusia valtuuksia vaikuttaa hyvinvointialueen päätöksentekoon, vaan kysessä on harkinnanvarainen, hyvinvointialueen talouden tilaan liittyvä neuvottelumenettely, joka voitaisiin käynnistää ”laissa säädettyjen taloutta koskevien tunnuslukujen tai talousarvion- ja suunnitelman sisältöä ja toteutumista koskevien kriteerien perusteella.” Menettely ei voisi johtaa päätöksentekoa hyvinvointialueella sitoviin ratkaisuihin, vaan vain suosituksiin. Tämä seikka on järjestelyn (valtiosäntö) oikeudellisessa arvioinnissa merkittävä, vaikka vahva oletus kai onkin, että suositukset eivät jää vain toivomuksiksi, vaan ne tulevat vaikuttamaan menettelyihin hyvinvointialueella.

Toinen merkittävä lähtökohta on se, että ehdotettu ”ennakollinen talouden ohjauksen menettely” ei tule käytettäväksi muuten vaan kontrollin lisäämiseksi, vaan tarkoituksena on mahdollisuuksien mukaan turvata se, että hyvinvointialueilla on tarvittavat taloudelliset edellytykset huolehtia asukkaiden perustuslakiin nojaavien terveyttä ja sosiaalista turvaa koskevien oikeuksien toteutumisesta. Tähän turvaamiseen kuuluu käytännössä välttämättä huolehtiminen hyvissä ajoin etukäteen siitä, että hyvinvointialueilla on niille kuuluvien tehtävien edellyttämä kestävä taloudellinen suorituskyyky. Tällainen periaatteessa perusoikeuksien toteutumisen turvaamista koskeva tavoite voisi joissain tilanteissa käydä oikeutusperusteeksi myös esim. itsehallintoa koskevien perustuslakinormien soveltamisrajoituksille. (Ks. esim. ns. Lex Karkkila (658/1994) ja sitä koskenut pevl 9/94 vp.)

Kolmas merkittävä lähtökohta on se, että hyvinvointialueiden itsehallinnossa – niiden yhteydessä puhutussa itsehallinnossa – ei ole kyse perustuslaissa säädetystä ja taatusta, perustuslain säännöksestä merkittävästi sisältönsä saavasta itsehallinnosta, vaan tavallisen lain säännöksillä muodostetusta itsehallinnollisesta asemasta, jonka sisältö viime kädessä määräytyy tavallisen lain säännöksillä. Tämä hyvinvointialueiden itsehallinnon luonne, kunnallista itsehallintoa heikommin turvattu sisältö, tulee esille esim. perustuslakivaliokunnan maakuntien perustamista ym. koskeneessa pitkässä lausunnossa pevl 26/17 vp (s.20 -), hyvinvointialueiden perustamista ym. koskeneessa pitkässä lausunnossa pevl 17/21 vp (erit. kohta 27), jossa mm. todettiin että ”valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi”, sekä vastikään annetussa, aikaisempia lausuntoja referoivassa lausunnossa pevl 14/24 vp.

Nämä lähtökohdat huomioon ottaen minun on vaikea nähdä, millä perusteilla nyt ehdotettujen lakien voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämä käsitykseni ehdotuksista koskee myös hyvinvointialueesta annetun lain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (1.lakiehdotus) 123 §:ää. Säännöksen muutoksessa ehdotetaan nykyisin hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksenä oleva seikka ”hyvinvointialueelle on myönnetty.... kaksi kertaa kolmen peräkkäisen tilikauden aikana.... lain 11 §:ssä tarkoitettua lisärahoitusta” korvattavaksi muotoilulla ”hyvinvointialueelle on myönnetty.... lain 11 §:ssä tarkoitettua lisärahoitusta.” Toisin sanoen lainmuutoksen jälkeen yhdeksi edellytykseksi arviointimenettelyn käynnistämiseksi riittäisi se, että on kerran myönnetty ko.lisärahoitus. Nähdäkseni tämä muutos ei merkittävästi muuta nykyisten säännösten mukaisia valtiovallan mahdollisuuksia arvioida hyvinvointialueiden asemaa ja mahdollisesti valmistella hyvinvointialueita koskevia muutoksia. Säännökseen ehdotettua muutosta voidaan toisaalta pitää perusteltuna sikäli, että jos arviointimenettelyyn arvioidaan olevan aihetta, menettelyn käynnistämiseen ei pitäisi liittää odottelua merkitseviä muodollisia kynnyksiä.

Helsinkiä koskevat säännösmuutokset ovat tässä edellä esitettyjen lähtökohtien suhteen erityisasemassa sikäli, että kunnallisen itsehallinnon suoja koskee suoraan Helsingin kaupunkia ja sen julkista toimintaa. En ehkä ole riittävästi paneutunut asiaan, mutta en ole havainnut nyt ehdotetuissa lainmuutoksissa (lähinnä 2. lakiehdotuksessa) sellaisia kohtia, jotka selvästi heikentäisivät Helsingin kaupungin kunnallisen itsehallinnon suojaa siitä, minkälainen se on nyt voimassa olevien hyvinvointialueiden toimintaa koskevien säännösten nojalla.