

Veli-Pekka Viljanen

HE 241/2000 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 27.4.2021

1. Erillisratkaisun valtiosääntöoikeudellinen sallittavuus

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakutsun mukaan kuulemisen aiheena on Uudenmaan erillisratkaisu (HE:n 5. lakiehdotus). Sääntelyä pyydetään arvioimaan erityisesti yhdenvertaisuuden, osallistumisoikeuksien ja oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin kannalta sekä perustuslain 121 §:n kannalta.

Esityksen mukaan Uudenmaan maakunnassa on muista maakunnista poiketen neljä hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin nykyisin kuntien vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Helsingin kaupunki jäisi hyvinvointialuejaon ulkopuolelle ja sille jäisi edelleen niiden järjestämisvastuu. Tämän ohella palvelujen järjestämisestä vastaisi myös HUS-yhtymä, joka perustettaisiin Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin välisellä sopimuksella (5. lakiehdotuksen 13 §). Uudenmaan hyvinvointialueita olisivat Itä-Uudenmaan, Keski-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan sekä Vantaan ja Keravan hyvinvointialueet (6. lakiehdotuksen 7 §). Tältä osin huomiota herättää se, että 5. lakiehdotuksessa puhutaan Uudenmaan hyvinvointialueesta osittain harhaanjohtavasti myös yksikössä (esim. 16 §, 24 §).

Perustuslaista ei sinänsä johdu estettä aluehallinnon järjestämisestä eri tavoin eri osissa maata, mikäli sille on olemassa asianmukaisia perusteita. Tältä osin voidaan viitata aiempiin perustuslakivaliokunnan hyväksymiin pääkaupunkiseudun erityisratkaisuihin (PeVL 11/1984 vp, PeVL 42/1996 vp) ja Kainuun itsehallintokokeiluun (PeVL 65/2002 vp, PeVL 22/2006 vp).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännös edellyttää ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksen

luettelo kielletyistä syrjintäperusteista ei ole tyhjentävä. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan siinä tarkoitettuna henkilökohtaisena syynä on pidettävä esimerkiksi asuinpaikkaa (HE 309/1993 vp, s. 44).

Ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta keskeisintä ehdotetussa uudistuksessa on se, että jokaiselle turvataan yhdenvertaisesti oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (PL 19 § 3 mom.). Siihen nähden toissijaista on se, miten sosiaali- ja terveyspalvelujen hallinto on järjestetty ja onko se järjestetty samanlaiseksi koko valtakunnan alueella. Uudenmaan erilliskäytös koskevan 5. lakiehdotuksen tarkoituksena on edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä varmistaa yhdenvertaiset, yhteentoimivat ja kustannusvaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut Uudellamaalla (1 § 2 mom.).

Erilliskäytöstä perustellaan sillä, että Uudellamaalla toiminnalliset lähtökohdat poikkeavat muusta maasta. Uudenmaan jaon useampaan järjestämisvastuussa olevaan tahoon mahdollistaa alueen muuta maata suurempi väestöpohja ja henkilöstön osaamista koskeva laaja resurssipohja. Esityksen perustelujen mukaan erilliskäytös mahdollistaisi muutoksen hallitummin kuin yhden hyvinvointialueen malli. Keskeisenä tavoitteena on ollut erilliskäytöksen avulla turvata myös HUS:n toiminta, jolla on sekä Uudellamaalla että yhteistoiminta-alueella alueellisesti ja valtakunnallisesti keskitettyjä erikoissairaanhoidon tehtäviä, joiden hoito tulee uudistuksessa turvata (HE, s. 1169).

Uudenmaan maakunnassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ensisijaisessa vastuussa olevien järjestäjien väestöpohja ei olennaisesti poikkeaisi maakunnittain muodostetuista hyvinvointialueista. Helsingin kaupunki olisi asukasluvultaan kaikkia hyvinvointialueita suurempi. Myös Länsi-Uudenmaan sekä Vantaan/Keravan hyvinvointialueet olisivat keskimääräistä suurempia hyvinvointialueita. Ainoastaan Itä-Uudenmaan hyvinvointialue kuuluisi pienimpien hyvinvointialueiden joukkoon.

Erilliskäytös on siten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen ja Uudenmaan erityisolosuhteisiin liittyviä hyväksyttäviä perusteita. Käytettävissä olevien tietojen pohjalta ei ole esitettävissä painavia vasta-argumentteja sille, etteikö ehdotetun järjestämisvastuumallin puitteissa ole mahdollista järjestää sote-uudistuksen edellyttämällä tavalla riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja Uudellamaalla.

Ihmisten osallistumisoikeuksien kannalta on tosin huomionarvoista, että niiden osalta Uudellamaalla asuvien tilanne poikkeaa muualla asuvien tilanteesta. Suurin poikkeama on Helsingin

kaupunki, jolle edelleen jäisi sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistehtävä omalla alueellaan. Helsingin kaupungin osalta demokratiavaatimus toteutuisi edelleen kunnallisen demokratian puitteissa ja perustuslain 121 §:n 1-3 momentin mukaisena kunnan asukkaiden itsehallintona. Helsinki ei toimittaisi erillisiä hyvinvointialueesta annetun lain 23 §:ssä tarkoitettuja aluevaaleja. Tämä ei kuitenkaan merkitsisi demokratiavajetta, vaan Helsingissä asukkaat osallistuisivat päätöksentekoon sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien osalta kunnallisvaalien välityksellä. Siten tarvetta luoda Helsinkiin aluetason vaaliosallistumista ei ole olemassa.

Toinen ero muihin hyvinvointialueisiin on se, että HUS-yhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttäisi yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous sen mukaan kuin perustamissopimuksessa sovitaan (5. lakiehdotuksen 14 §). Yhtymävaltuustomallissa Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki valitsisivat jäsenet yhtymävaltuustoon (15 §). Yhtymäkokousmallissa Uudenmaan hyvinvointialueiden aluehallitus ja Helsingin kaupunginhallitus valitsisivat edustajat yhtymäkokoukseen (16 §). HUS-yhtymän osalta asukkaiden itsehallinto toteutuisi välillisen demokratian mukaisesti. Tältä osin perusidea ei poikkeaisi HUS:n nykyisestä kuntayhtymämallista. En pidä eroa muihin hyvinvointialueisiin nähden niin huomattavana, että se muodostuisi yhdenvertaisuuden ja/tai asukkaiden osallistumisoikeuksien kannalta valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliseksi.

Edellä esitetyn perusteella katson, ettei Uudenmaan erillisratkaisulle sellaisenaan ole valtiosääntöoikeudellista estettä.

2. Helsingin erityisasema

Muista kunnista poiketen Helsingille jäisi edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistehtäviä. Tältä osin ehdotetun sääntelyn arviointi tulee kuitenkin perustaa perustuslain 121 §:n 1-3 momentissa turvattuun kunnalliseen itsehallintoon, eikä niin kuin hyvinvointialueiden osalta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuun itsehallintoon kuntia suu-remmilla hallintoalueilla.

Tässä suhteessa on huomionarvoista, että kunnallinen itsehallinto on vakiintuneesti antanut kunnan omalle itsehallintoiselle päätöksenteolle pidemmälle menevää suojaa kuin perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu alueellinen itsehallinto perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella omaksuman tulkinnan mukaan sisältää (ks. erit. PeVL 26/2017 vp, s. 18-30). Tältä

osin huomiota herättää erityisesti se, että esityksen perusteluissa nimenomaan todetaan, että ehdotettavat säännökset vahvistaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen valtiollista ohjausta suhteessa nykytilaan (HE, s. 1138). Perustelujen mukaan hyvinvointivaltion valtionohjaukselle on olemassa keskeisten perusoikeuksien toteutumisen turvaamisesta johtuvat painavat syyt ja siten ”itsehallinnon kaventamiseen” on tältä osin perusteita (HE, s. 1140).

Helsingin osalta asetelma poikkeaa kuitenkin olennaisessa mielessä hyvinvointialueiden tilanteesta. Helsingille jäisivät edelleen sen nykyiset sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen järjestämistehtävät, mutta niiden osalta valtionohjausta vahvistettaisiin merkittävällä tavalla ja siten kavennettaisiin Helsingin nauttimaan kunnallisen itsehallinnon suojaa. Perusteluissa ei aikaisempaa tiukempaa valtionohjausta arvioida Helsingin kaupungin osalta kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta.

Esimerkiksi 2. lakiehdotuksen 3 §:n mukaan lakia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sovellettaisiin vähäisin poikkeuksiin Helsingin kaupunkiin siltä osin kuin se huolehtii sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä. Siten esimerkiksi velvollisuus laatia investointisuunnitelma koskisi myös Helsingin kaupunkia (2. lakiehdotuksen 25 § 1 mom.) ja päätöksen suunnitelman hyväksymisestä tekisi sosiaali- ja terveysministeriö (26 § 2 mom.). Toisena esimerkkinä Helsinkiin kohdistuvasta uuden tyyppisestä valtion ohjauksesta voidaan mainita se, että 5. lakiehdotuksen 23 §:n mukaan Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen arviointimenettelyyn sovelletaan, mitä hyvinvointialueesta annetun lain 122 ja 123 §:ssä hyvinvointialueen arviointimenettelystä säädetään. Kyseiset säännökset antavat valtiovarainministeriölle toimivallan käynnistää sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta tiettyjen edellytysten vallitessa arviointimenettely, jossa valtio ja tässä tapauksessa Helsingin kaupunki arvioisivat yhdessä kaupungin taloudellisia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvitä tehtävistään. Valtiovarainministeriö päättäisi viime kädessä aluejakoselvittäjän asettamisesta selvittämään ”hyvinvointialueen muuttamista”, mitä se sitten Helsingin kaupungin osalta merkitsisikään.

Pidän valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, että näin pitkälle meneviä valtion ohjausvälineitä kohdistetaan perustuslain 121 §:n 1-3 momentin mukaista kunnallista itsehallintoa nauttimaan Helsingin kaupunkiin. Helsingin kaupungin erityisasemaa ei ole mielestäni lakiehdotuksissa arvioitu tältä kannalta riittävästi.

Osin Helsingin kaupunkiin sovellettavat säännökset määräytyvät säädösviittauksin. Kaikilta osin käytetty viittaustekniikka ei ole onnistunut. Esimerkiksi 5. lakiehdotuksen 17 §:n mukaan

Helsingin kaupungin järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja sovelletaan kuntalain sijasta, mitä säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 16 luvussa oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta. Tämä viittaa esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 139 §:ään, jonka mukaan oikaisuvaatimus voisi koskea aluehallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaostojen ja alaisen viranomaisen päätöstä, ja 140 §:ään, jonka mukaan aluevaltuuston päätökseen, hyvinvointiyhtymän yhtymävaltuustoon ja yhtymäkokouksen päätökseen sekä aluehallituksen ja lautakunnan tai johtokunnan ja viranhaltijan oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen saa hakea aluevalituksella muutosta hallinto-oikeudelta. Helsingin kaupungilta kuitenkin puuttuu aluevaltuusto ja aluehallitus, joiden päätökset voivat olla muutoksenhaun kohteena. Kun on kyse oikeusturväsääntelystä, ei oikaisuvaatimuksen ja aluevalituksen kohde voi jäädä tällä tavoin riippumaan tulkinnalla tehtävästä rinnastuksesta.

Helsingin kaupungin asemaan kunnallisen itsehallinnon yksikkönä ei kovin hyvin sovi 6. lakiehdotuksen 16 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan Helsingin kaupungin on järjestettävä ensimmäisissä aluevaaleissa alueellaan ennakkoäänestys, vaikka kaupungissa ei 5. lakiehdotuksen 18 §:n mukaan toimiteta erillisiä aluevaaleja. Toki tämä voi edesauttaa jonkin verran Helsingin ulkopuolisten hyvinvointialueiden äänestysaktiivisuutta.

3. Kielellisiä oikeuksia koskevia erityiskysymyksiä

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä asiantuntijoita pyydetään lisäksi ottamaan erityiskysymyksinä kantaa ensinnäkin kielellisten oikeuksien ja lailla säätämisen vaatimuksen kannalta siihen, että yksikielisen Keski-Uudenmaan asukkaiden kielellisten oikeuksien toteutuminen saattaa riippua 5. lakiehdotuksen 9 §:n mukaisesta sopimuksesta.

Kysymys viittaa 5. lakiehdotuksen 9 §:n HUS-järjestämissopimuksen sisältöä koskevaan säännöksen. Sen 2 momentin mukaan HUS-järjestämissopimuksen on edistettävä muun muassa kielellisten oikeuksien toteutumista. Esityksen perustelujen mukaan koska alue muodostaa yhtenäisen työssäkäynti- ja asioimisalueen ja varsinkin ruotsinkielisten erityispalvelujen osaaminen edellyttää alueen katsomista kokonaisuutena, järjestämissopimus mahdollistaa tiiviimmän työnjaon sopimisen kielellisten oikeuksien turvaamiseksi (HE, s. 862). En näe tällaisessa kielellisten oikeuksien edistämisessä sopimusteitse valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä pyydetään ottamaan kantaa perustuslain 122 §:n kannalta Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen asemaan (kaksikielinen hyvinvointialue, jossa ruotsinkielisten asukkaiden osuus on vain 2,2 % väestöstä).

Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Tältä osin on huomattava, ettei ruotsinkielisen väestöryhmän vähäinen osuus johdu ehdotetusta hallinnollisesta jaotuksesta. Vantaan osalta ruotsinkielisen väestöryhmän osuus on jatkuvasti laskenut muiden kieliryhmien osuuden vastaavasti kasvaessa. Vuodenvaihteessa 2019/2020 vantaalaisista 2,4 % oli ruotsinkielisiä. En näe tältäkkään osin ehdotetun Uudenmaan hyvinvointialueiden aluejaossa valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.