Janne Salminen 28.4.2021

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 terveyspalveluja ja myös pelastustointa koskevan uudistuksen tavoitteena on turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä pelastustoimi. 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.

2. Hyvinvointialueet olisivat ehdotuksen mukaan julkisoikeudellisia itsehallinnollisia yhteisöjä. Hyvinvointialueet vastaisivat alueeltaan nykyisiä maakuntia. Uudenmaan maakunnassa kuitenkin poiketaisiin nykymaakuntajaosta. Hyvinvointialueiden ylin päättävä toimielin olisi vaaleilla valittava aluevaltuusto. Hyvinvointialueesta annettavasta laissa säädettäisiin hyvinvointialueen toimintaa, taloutta ja hallintoa sekä talouden tarkastusta koskevat säännökset. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustettaville hyvinvointialueille. Pelastustoimen järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen pelastustoimen järjestämisvastuu perustettaville hyvinvointialueille. Ehdotuksessa säädettäisiin hyvinvointialueen järjestämisvastuusta sekä palvelujen hankkimisesta yksityisiltä palvelutuottajilta. Ehdotuksen mukaan hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoituksesta säädettäisiin lailla hyvinvointialueen rahoituksesta. Kuntien valtionosuuksia ehdotetaan vähennettäväksi siirtyviä tehtäviä vastaavalta osalta. Muutoksia rajoitettaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä ja valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella.

3. Esitys on huomattavan laaja ja moniulotteinen. Yhtäältä siihen sisältyy oikeudellisesti osin myös uudentyyppisiä merkittäviä kysymyksiä. Toisaalta siinä on myös kysymyksiä, joista on jo tuoreeltaan

aikaisempien vastaavien hankkeiden yhteydessä syntynyttä käytäntöä, joka on myös tässä yhteydessä relevanttia.

4. Tässä lausunnossa tarkastellaan käsillä olevaa ehdotusta yksinomaan esitykseen sisältyvän vaaleja koskevaa sääntelyn kannalta ja yleisemminkin osallistumisoikeuksien näkökulmasta. Siten kysymys on vain yhdestä ulottuvuudesta hyvin laajassa kokonaisuudessa. En käsittele tässä kielellisiin oikeuksiin liittyviä näkökohtia, mutta totean, että niillä on merkitystä osallistumisoikeuksien kannalta ja esimerkiksi ehdotuksia kansalliskielilautakunnista ja saamen kielen lautakunnista tulee arvioida myös tältä kannalta.

5. Vaikka ehdotus osin poikkeaa aikaisemmista vastaavankaltaisista ehdotuksista, nyt ehdotetun järjestelyn arvioimiseksi muutettavat muuttaen lausunnot PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp ja niissä esitetyt arviot maakuntien itsehallinnosta ja kunnan asukkaiden itsehallinnosta muodostavat tärkeän taustan.

6. Vaaleja koskevaa sääntelyä ja laajemminkin osallistumisoikeuksia koskevaa sääntelykehystä on arvioitava perustuslain tarjoamasta laajasta kehyksestä käsin. Ensinnäkin, perustuslain 2 §:ssä on ilmaistu kansanvaltaisuusperiaate. Siinä säädetään yksilöiden oikeudesta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Vaali- ja osallistumisoikeuksista puolestaan säädetään lain 14 §:ssä. Perustuslain 14.1 §:n mukaan 18 vuotta täyttäneellä Suomen kansalaisella on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä. Saman pykälän 2 momentin mukaan 18 vuotta täyttäneellä Suomen kansalaisella ja maassa asuvalla muulla Euroopan unionin kansalaisella on oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa sen mukaan kuin lailla säädetään. Lisäksi 3 momentin mukaan jokaisella 18 vuotta täyttäneellä Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella on oikeus äänestää kuntavaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. Perustuslain 14.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 121.1 §:ssä painotetaan kuntalaisten asemaa siten, että sen kuntien hallinto perustuu nimenomaisesti kunnan asukkaiden itsehallintoon. Siltä osin kuin puolestaan 121.4 § säädetään kuntia laajempien alueiden itsehallinnosta, vastaavaa tarkennusta ei ole.

7. Valiokunta on aikaisemmin todennut, että kansanvaltaisuutta ymmärrettynä erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena voidaan pitää keskeisimpänä itsehallinnon periaatteellisena osatekijänä kulloisestakin itsehallinnollisesta järjestelystä riippumatta. Lisäksi valiokunta on katsonut, että perustuslain eri itsehallinnon muotoja koskevalle sääntelylle yhteinen piirre on kansanvaltaisuus, joka on kiinteässä yhteydessä muihinkin perustuslain säännöksiin (PeVL 26/2017 vp).

8. Perustuslain 121.4 §:n säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121.1 §:n muodostavan yhdessä perustuslain 121.4 §:n kanssa kokonaisuuden (ks. PeVL 20/2013 vp). Valiokunnan mukaan perustuslaissa säänneltyjen itsehallinnon erilaisten muotojen epäyhtenäisyyden vuoksi lainsäätäjällä on harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu (PeVL 26/2017 vp).

9. Perustuslakivaliokunta on itsehallintojärjestelmiä myös osallistumisen kannalta mm. siinä yhteydessä, kun se on arvioinut niin sanottua Kainuun hallintokokeilua (PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp). kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta valiokunta piti tärkeänä, että Kainuun maakunnan päätösvalta osoitettiin maakunnan asukkaiden välittömillä vaaleilla valitsemalle toimielimelle. Siinä yhteydessä kunnallista itsehallintoa tuli korvaamaan maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta maakunnallinen itsehallinto, jonka valiokunta tosin totesi olevan kunnan asukkaan näkökulmasta jonkin verran etäisempi.

10. Vertailupohjaksi on lisäksi todettava, että kuntalaissa on huomattavan paljon sääntelyä ääni- ja äänestysoikeudesta ja erilaisista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Kuntalaki sisältää myös sääntelyä alueellisista toimielimistä, erilaisista vuorovaikutus- ja vaikuttamistoimielimistä (vanhusneuvosto, vammaisneuvosto, nuorisovaltuusto) ja lisäksi esimerkiksi kunnallisesta neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä sekä aloiteoikeudesta.

11. Ehdotuksella perustettaisiin hyvinvointialueet, jotka olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä ehdotukseen sisältyvässä hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin. Sääntelyä ehdotetaan esimerkiksi hyvinvointialueiden hallinnosta ja päätöksenteosta sekä vaalimenettelystä ja asukkaiden oikeudesta osallistua ja vaikuttaa. Laissa säädettäisiin alueen asukkaiden oikeuksista osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan, johon kuuluvan äänioikeuden lisäksi hyvinvointialueen asukkailla olisi äänestysoikeus hyvinvointialueen kansanäänestyksissä. Samoin asukkailla ja palvelujen käyttäjällä olisi oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan muun muassa tekemällä aloitteita. Aluevaltuuston tehtävänä puolestaan olisi vastata siitä, että asukkailla olisi käytössään monipuolisia osallistumisen mahdollisuuksia.

12. Esityksellä voi olla demokratiavaikutuksia. Ylipäätään täysin uuden hallintotason perustamisella on vaikutusta osallistumiseen ja poliittisiin toimintatapoihin. Ehdotuksen mukaan hyvinvointialueen ylin päätöksentekoeli (aluevaltuusto) valittaisiin valinta suorilla vaaleilla. Tämä sinänsä toteuttaa hallinnon kansanvaltaisuutta ja hyvinvointialueiden itsehallintoa. Verrattuna tilanteeseen, jossa etenkin siltä osin kuin kuntayhtymät nykyisin huolehtivat niistä tehtävistä, jotka siirtyisivät hyvinvointialueille, periaatteessa kansanvaltaisuus voisi välittömämmän vaikutusmahdollisuuden kautta myös vahvistua. Samalla on huomattava, että uuden hallinnollisen tason perustaminen ja osallistumismahdollisuudet siinä voivat vaikuttaa osallistumiseen ja päätöksentekoon kunnallisella tasolla, vaikka pyrkimyksenä sinänsä on, että kunnat edelleen kunnat toimisivat asukkaidensa osallistumisen yhteisöinä, joilla on muun muassa itsehallintotehtäviä.

13. Yleisesti ottaen ehdotettu sääntely, joka koskee osallistumisoikeuksia hyvinvointialueen päätöksentekoon sinänsä, siis osallistumisen oikeudet jne,, vastaavat hyvin pitkälle kuntalain vastaavia osallistumisoikeuksia koskevaa sääntelyä. Esimerkiksi hyvinvointialueista ehdotetun lain 29 § on pitkälti samantyyppinen kuin kuntalain 22 §. Aluevaaleja koskevassa sääntelyssä ehdotetaan noudatettavaksi pitkälti voimassa olevan vaalilainsäädännön mukaisia periaatteita. Hyvinvointialue muodostaisi yhden vaalipiirin, eikä hyvinvointialuetta jaettaisi sisäisiin vaalipiireihin. Aluevaltuusto valittaisiin aluevaaleilla, jotka olisivat välittömät, salaiset ja suhteelliset sekä yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvat. Valtuuston toimikausi olisi neljä vuotta. Helsingin kaupungin ja Uudenmaan osalta on niiden erityistilanteen huomioon ottavaa sääntelyä.

14. Hyvinvointialueiden perustuminen itsehallintoon edellyttää käsitykseni mukaan sitä, että niiden ylin päättävä toimielin eli aluevaltuusto valitaan suorilla aluevaaleilla. Vaaleissa hyvinvointialueen asukkailla tulee olla yleinen ja yhtäläinen äänioikeus. Tältä kannalta ja hyvinvointialueiden päätöksentekojärjestelmän muut piirteet sekä osallistumisen moninaiset muut sääntelyt ja mahdollisuudet huomioon voi päätyä siihen, että ehdotettu sääntely täyttää perusteiltaan itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuuden vaatimuksen ja sääntely sikäli toteuttaa perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta.

15. Aikaisemmin (PeVL 26/2017 vp) perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ”perustuslain tulisi säännellä kaikkia keskeisiä julkisen vallan käytön mekanismeja ja muita valtiollisia perusratkaisuja (HE 1/1998 vp, s. 6).” Nykyisin vaali- ja osallistumisoikeuksia koskeva perustuslain 14 § sisältää säännökset oikeudesta äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa, Euroopan parlamentin vaaleissa ja kansanäänestyksissä. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 14 §:ää olisi ollut täydennettävä siten, että siitä ilmenee muiden vaalien lisäksi myös maakuntavaalit. se katsoi, että perustuslain tasoista sääntelyä puoltaa maakunnallisen vaali- ja osallistumisoikeuden kiistaton perusoikeusluonne. Tässä yhteydessä voi pohtia missä määrin nyt ehdotetut vaalit muutettavat muuttaen merkitsevät samanlaista tarvetta. Lisäksi on selvää, että hyvinvointialueilta ja myös valtioneuvostolta tulee edellyttää sen seuraamista, miten osallistuminen toteutuu alkuvaiheessa alueilla.

16. Osallistumista koskevasta sääntelystä itsehallinnon osana ja keskeisenä elementtinä ei voida täysin irrottaa kysymystä hyvinvointialueiden tehtävien lakisääteisyydestä ja valtion ohjausvallasta. Tämä palautuu tarkasteluun siitä, että ehdotettu itsehallinto on monin osin varsin kapeaa, koska valtiolla on niin vahva ohjaava valta suhteessa hyvinvointialueisiin. Vaaleilla valittavan elimen päätäntävalta on yllättävän vähäistä. Valtion vahva ohjausvalta on oman tulkintani mukaan ongelmallinen siltä kannalta, että itsehallinnolta pitäisi voida edellyttää jotakin itsenäistä sisältöä suhteessa tällaiseen ohjaamiseen. Aikaisemmin valiokunnan mukaan merkitystä on ollut sillä, että perustuslain 121.4 §:n tarkoittaman itsehallinnon takeena on laintasoisuutta (PeVL 26/2017 vp). Tällä on edelleen merkitystä tarkasteltaessa hyvinvointialueita ja esimerkiksi niiden rahoitusta. Ehdotettu hyvinvointialueiden itsehallinto poikkeaa sisällöllisesti perustuslain 121 §:n tarkoittamasta kunnan asukkaisen itsehallinnosta. Tämä ei sinänsä ole ongelma ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan käytäntö, mutta kapeus valtiolla on vahvasta ohjaavasta vallasta johtuen voi olla, koska itsehallinnolta pitäisi voida edellyttää jotakin itsenäistä sisältöä suhteessa tällaiseen ohjaamiseen. Käsitykseni mukaan itsehallintoon liittyvän lailla säätämisen vaatimuksen vähimmäiskriteerin kannata ehdotettua itsehallintoa tulisi vielä tarkastella erilliskysymyksenä.

17. Oma kysymyksensä on mahdollisten ensimmäisten vaalien ajankohta; sillä on myös valtiosääntöoikeudellinen ulottuvuus sikäli, aluevaalien ajankohtaa suhteessa lainsäädännön hyväksymiseen on arvioitava myös perustuslain 121 §:ssä suojatun itsehallinnon kannalta (PeVL 65/2017 vp). Lisäksi myös perustuslain 2 § ja 14.4 § edellyttävät ihmisille tietoa aluevaalista ja siitä, mihin sillä vaikutetaan ja mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa. Siten käsillä olevan lainsäädännön hyväksymisen ja ensimmäisten vaalien ajankohtien välillä tulee olla riittävän pitkä, perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön perusteella vähintään kuuden kuukauden aika (PeVL 65/2017 vp, ja lausunnossa mainittu Venetsian toimikunnan kannanotto).