

## **Asiantuntijalausunto**

### **Lausuntopyynnön tausta ja sisältö**

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa Helsinkiä koskevassa sote-erillISRatkaisuasiassa. Minua on pyydetty erityisesti vastaamaan kahteen kysymykseen:

- a) Voisiko Helsingin kaupunki muodostaa perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun itsehallintoalueen kuntaa suuremmalla alueella tai voisiko Helsingin kaupungilla olla kuntana ne sote-tehtävät, joista muussa maassa vastaavat maakunnat?
- b) Vantaan ja Keravan alueen osalta sote-järjestäjän ruotsinkielisten määrä jää vähäiseksi. Sote-tehtävien hoidon osalta on olemassa vaihtoehtoisia aluejakoja (Itä-Uusimaa, pks- ja Helsinki-vaihtoehto), joissa kielelliset oikeudet toteutuisivat paremmin. Miten arvioitte erillisen alueen mahdollisuutta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella?

Esitän lausuntonani seuraavan.

## Helsinki kuntaa suurempana itsehallintoalueena

Lausuntopyynnön ensimmäisen kysymyksen alkuosa koskee kysymystä siitä, mahdollistaako perustuslaki vaihtoehdon, jossa yksittäinen kunta toimisi samaan aikaan sekä perustuslain 121 §:ssä tarkoitettuna kuntana että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuna kuntaa suurempana itsehallintoalueena.

Vastaan tähän kysymykseen kielteisesti: perustuslaki ei lähtökohtaisesti mahdollista vaihtoehtoa, jossa yksittäinen kunta toimisi sekä perustuslain 121 §:ssä tarkoitettuna kuntana, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuna maakuntana. Perustan vastaukseni perustuslain 121 §:n 4 momentin sanamuotoon, kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa otsikkonsakin mukaan säänteleävään perustuslain 121 §:n rakenteeseen, perustuslain 121 §:n muodostamaan alueellisen itsehallinnon kokonaisuuteen, sekä näitä seikkoja koskeviin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin.

Tässä lausuntoyhteydessä huomio kiinnittyy erityisesti perustuslain 121 §:n 4 momentin ensimmäiseen virkkeeseen sekä sen suhteeseen kunnallista itsehallintoa koskevaan sääntelyyn perustuslain 121 §:ssä. Perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetään nimenomaan sellaisesta alueellisesta itsehallinnosta, joka toteutetaan ”kuntaa suuremmalla alueella.” Tämä ehto ei lähtökohtaisesti täyty tilanteessa, jossa maakunta kattaa alueen, joka on asiallisesti ottaen identtinen samalla alueella toimivan kunnan kanssa.

Myös perustuslain 121 §:n rakenne vaikuttaa vahvistavan tulkintaa siitä, että siinä on kysymys alueellisestakin suhteesta toisistaan eroavista itsehallinnon tyypeistä. Pykälän rakenne on periaatteessa varsin selkeä. Sen ensimmäinen momentti sisältää kunnallista itsehallintoa koskevan perussäännöksen, jonka mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Jo tässä vaiheessa voidaan havaita, että säännös määrittelee kunnallista itsehallintoa alueellisesti kahdessa suhteessa: kun *Suomen* todetaan jakaantuvan *kuntiin* edellyttää sanamuotonsa perusteella sekä maantieteellistä kattavuutta että kuntakentän monilukuisuutta. Kuntajaon tulee yhtäältä olla koko maan kattava siten, ettei Suomessa ole johonkin kuntaan kuulumatonta aluetta. Toisaalta – vaikka ajatus yhden kunnan Suomesta on vähintäänkin hypoteettinen – Suomen tulee samalla jakautua useampaan kuin yhteen kuntaan.

Perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentit täsmentävät kunnallisen itsehallinnon oikeudellista merkityssisältöä. Perustuslain 121 §:n 2 momentin perusteella kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä tulee

säätää lailla. Saman sääntely kokonaisuuden 3 momentti säätää puolestaan kuntien verotusoikeudesta. Nämä perustuslain säännökset antavat tarkempaa sisältöä kunnalliseen itsehallintoon pohjautuvalle alueellisen itsehallinnon muodolle.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin säännös kuntia suurempien alueiden itsehallinnosta on kunnallista itsehallintoa koskevaan perustuslain tasoiseen sääntelyyn verrattuna sisällöltään varsin niukka. Se sisältää oikeastaan vain viittauksen kuntia suurempiin alueisiin ja siihen liittyvän lakivarauksen. *Kuntia suurempien alueiden itsehallinnosta* on toisin sanoen säädettävä lailla.

Perustuslakivaliokunta katsoikin viime vaalikauden maakunta- ja sote-uudistusehdotusta käsitellessään, että perustuslaissa säänneltyjen itsehallinnon muotojen epäyhtenäisyyden vuoksi lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu. Se myös totesi, ettei perustuslain 121 §:n 4 momentista taikka sen esitöistä ”ole luettavissa tarkkoja reunaehtoja näiden hallintoalueiden suuruudestaan” (PeVL 26/2017 vp, s. 19).

Koska kysymys kunnan ja maakunnan alueen identtisydestä ei kuitenkaan ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana, ei sen nähdäkseni voi katsoa ottaen kanta kysymykseen siitä, voiko maakunnan alue ja niin ollen myös väestöpohja olla sama kuin samalla alueella toimivan kunnan. Viittaus hallintoalueiden suuruuteen liittyy nähdäkseni sen sijaan perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissäkin kosketeltuun kysymykseen itsehallinnollisten maakuntien lukumäärästä ja erityisesti pienimpien maakuntien kyvystä huolehtia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistehtävistä.

Nähdäkseni perustuslaissa tehty ratkaisu, jossa kunnallinen itsehallinto on erotettu muusta alueellisesta itsehallinnosta viittauksella alueiden suuruutta koskeviin eroihin, perustele tulkintaa paitsi siitä, että maakunnallisen itsehallinnon ei tarvitse olla sisällöltään identtistä kunnallisen itsehallinnon kanssa (ks. PeVL 26/2017 vp) myös siitä, että kunnallinen itsehallinto tulee myös alueellisessa suhteessa erottaa maakunnallisesta itsehallinnosta. Näin ollen totean, ettei perustuslaki lähtökohtaisesti salli vaihtoehtoa, jossa Helsingin kaupunki muodostaa samalla perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua itsehallintoalueen kuntaa suuremmalla alueella. Tämä tulkinta vastaa myös perustuslain sanamuotoa vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi perustuslain 121 §:n 1 momentista johdettu kanta siitä, että kuntajaon tulee olla valtakunnallisesti kattava.

Totean kuitenkin samalla, että tulkintatilanne on sikäli uusi, ettei asiaan oteta selväsanaisesti kantaa sen paremmin perustuslain esitöissä kuin perustuslakivaliokunnan lausunnoista. Siltä osin kuin asiaan katsotaan jostain muusta syystä liittyvän tulkinnallista epäselvyyttä, pidä perustuslain sanamuodon mukaista tulkintaa ainakin lainvalmistelun kannalta kestävämpänä lähtökohtana,<sup>1</sup> eikä tätä lähtökohtaa voi nähdäkseni syrjäyttää esimerkiksi kunnan väestömäärään liittyvillä reaalilla argumenteilla. Nähdäkseni kunnan ja maakunnan alueelliseen identtisuuteen liittyä herkästi myös sellaisia kahdenkertaisesta alueellisesta itsehallinnosta kumpuavia organisatorisia, taloudellisia ja kansanvaltaisuuden ”selkeyteen” liittyviä ongelmia, joiden valtiosääntöoikeudellisesti kestävä ratkaiseminen voi muodostua ongelmalliseksi. Jos Helsinki toimisi sekä kuntana että maakuntana, kunta- ja maakuntajakoa koskevan sääntelyn soveltaminen siihen muodostuisi huomattavan hankalaksi. Samoin esimerkiksi maakunnan taloudellisia edellytyksiä koskevaa arviointimenettelyä ja siihen liittyvää mahdollista pakkoyhdistämistarvetta koskeva arviointimenettelysääntely muodostuu huomattavan hankalaksi, kun arvioitavana on sekä valtion rahoituksella itsehallinnoltaan rajoitettuna toimiva Helsinki-niminen maakunta ja kunnallisveroa kantava ja itsehallinnolliselta asemaltaan vahvempi Helsinki-niminen maakunta.

#### *Johtopäätökset:*

Perustuslaki ei lähtökohtaisesti salli vaihtoehtoa, jossa Helsingin kaupunki muodostaa samalla perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun itsehallintoalueen kuntaa suuremmalla alueella. Tulkintatilanne on kuitenkin sikäli uusi, ettei asiaan oteta selväsanaisesti kantaa sen paremmin perustuslain esitöissä kuin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Siltä osin kuin asiaan katsotaan jostain muusta syystä liittyvän tulkinnallista epäselvyyttä, pidä perustuslain sanamuodon mukaista tulkintaa ainakin lainvalmistelun kannalta kestävämpänä lähtökohtana.

---

<sup>1</sup> Kun vastaavasti perustuslain 121 §:n 1 momentin säännöksessä sekä todetaan Suomen jakaantuvan kuntiin (ks. myös HM 50 § 1 mom.) että ilmaistaan itsehallinnon olevan voimassa perustuslailla suojattuna kuntien hallinnon periaatteena (ks. myös HE 1/1998 vp), ei perustuslain 121 §:n 1 momentti näyttäisi mahdollistavan ainakaan sellaista aluehallinnollista ratkaisua, jossa koko maan nykyiset kunnat yhdistettäisiin yhdeksi kunnaksi. Tämä nimittäin olisi vastoin perustuslain 121 §:n vaatimusta siitä, että Suomi jakaantuu paikallista itsehallintoa toteuttaviin kuntiin. Samalla ratkaisu tekisi käytännössä tyhjäksi kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuuden liittyvät erityiset merkitykset, jotka kiinnittyvät etenkin perustuslain 2 §:n 2 momentin mainintaan siitä, että kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja *elinympäristönsä kehittämiseen*.

## **Helsinki kuntana -erilliskorvaisun valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot**

Lausuntopyyntön ensimmäisen kysymyksen jälkimmäinen virke koskee erilliskorvaisua, jossa sote-tehtävät olisi muualla maassa annettu maakuntien hoitettavaksi, kun taas Helsingissä tehtävät kuuluisivat Helsingin kaupungille, siis kunnalle. Tältä osin lausuntopyyntöön on sisällytetty varsinkin erilliskorvaisun luonteeseen, yhteistoimintaan kunnan ja maakuntien välillä (HUS) ja rahoitukseen liittyviä täsmennyksiä ja niihin liittyviä osakysymyksiä. Käsitellen näitä osateemoja seuraavaksi yksi kerrallaan siltä osin kuin vastaaminen on saamieni taustatietojen pohjalta valmistelun tässä vaiheessa mahdollista.

Totean heti aluksi, ettei yllä luonnehditulle Helsinkiä koskevalle erilliskorvaisulle ole mitään ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä. Perustuslain 121 §:n 4 momentti ei edellytä maakuntajaoilta ensinnäkään vastaavaa kattavuutta kuin kuntajaoilta. Maakuntajakoa ei siten tarvitse ulottaa koko maahan samalla tavoin.

Perustuslaki ei myöskään sisällä määräystä siitä, että kuntia tai kuntia suurempia itsehallintoalueita tulisi kohdella samalla tavoin riippumatta niiden väestöä, sijaintia taikka esimerkiksi taloutta koskevista olosuhteista. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös ei – kuten eivät perusoikeudet yleensä – ensinnäkään koske kuntia tai muuta julkisen vallan elimiä. Kunnat eivät ole perusoikeuksien subjekteja vaan objekteja, perusoikeuksien velvoittamia tahoja. Myöskään perustuslain 121 §:n sääntelystä ei ole johdettavissa periaatetta, joka kokonaan kieltäisi kuntien tehtäviä koskevan sääntelyn kunta- tai maakunta-kohtaisen eriyttämisen.

Itse asiassa kunnallislainsäädäntömme perustui jo v. 1919 hallitusmuodon voimaan tullessa ja vuoden 1976 kunnallislain säätämiseen asti kaupunkien ja maakuntien välillä tehdyille erottelulle niin, että niiden tehtävät ja hallinto poikkesivat toisistaan. (ks. Harjula ja Prättälä (2012): Kuntalaki – tausta ja tulkinnat, s. 11-12). Tätä erilaistumista ei kuitenkaan pidetty millään tavalla perustuslain kannalta ongelmallisena. Perustuslakivaliokunta on myös myöhemminkin hyväksynyt muun muassa pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaan ja erikoissairaanhoidon liittyviä järjestelyjä, jotka ovat edustaneet poikkeusta muualla maassa omaksutuista hallintokorvaisuista ilman että tätä olisi pidetty sellaisenaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena (ks. PeVL 11/1984 vp ja PeVL 31/1996 vp.)

Merkittävimpana uuden perustuslain voimassaollessa toteutettuna erilliskorvaisuna on kuitenkin syytä pitää Kainuun hallintokokeilua, joka toteutettiin

tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä säädettynä lailla. (Ks. PeVL 65/2002 ja PeVL 22/2006 vp) Kainuun mallissa maakunnalle siirrettiin merkittävä osasta siihen asti kuntien vastuulla olleista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- toimen tehtävistä. Samoin maakunta sai tehtäväkseen päättää Euroopan yhteisön rakennerahastovarojen ja niiden vastinrahoituksen suuntaamisesta käyttötarkoituksiinsa samoin kuin kansallisen kehittämisrahoituksen suuntaamisesta lainsäädännön mukaisiin käyttötarkoituksiin. Ylintä päätösvaltaa maakunnan toimialaan kuuluvissa tehtävissä käytti kokeilun alueen asukkaiden valitsema maakuntavaltuusto, jonka päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta vastasi valtuuston valitsema maakuntahallitus. Maakunnalla oli maakuntavaltuuston valitsema maakuntajohtaja.

Kainuun hallintokokeiluesitystä ensi kertaa arvioidessaan (ks. PeVL 65/2002 vp) perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että Kainuun maakunnalle siirrettäväksi ehdotettujen tehtävien piiri oli huomattavan laaja ja muodostaa keskeisen osan kuntien nykyisistä tehtävistä. Se katsoi, että tehtävien näin laaja siirtäminen vaikutti merkittäväällä tavalla kokeilun alueen kuntien hallintoon ja kiistatta kaventaa niiden asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa. Se piti sääntelyä lähtökohtaisesti varsin ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta.

Ehdotus ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mielestä vaikuttanut säätämisyjärjestykseen, koska sen taustalla olivat muun muassa Kainuun vaikeaan taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen liittynyt tarve turvata maakunnan asukkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet saata sosiaali- ja terveystalv palveluja. Eri- laista kohtelua voitiin toisin sanoen pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä, kun sillä pyrittiin julkiseen valtaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 16 §:n 2 momentissa kohdistettujen velvoitteiden mukaisesti turvaamaan maakunnan asukkaiden oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveystalv palveluihin sekä oikeutta kehittää itseään ja saada yhtäläisesti myös muuta kuin perusopetusta (PeVL 65/2002 vp, s. 3-4.)

Kainuun hallintokokeilua koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto osoittaa osaltaan, ettei perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäntely sellaisenaan edellytä aluehallintoa koskevia saman sisältöisiä valtakunnantason ratkaisuja. Perustuslain yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että samanlaisia tapauksia kohdellaan samalla tavoin ja erilaisia eri tavoin – se ei edellytä sellaista kaavamaisuutta, jossa kaikkia tapauksia käsitellään jonkin yksittäisen kriteerin perusteella samoin ottamatta huomioon muita kyseisiin tapauksiin liittyviä ja ihmisten kannalta merkityksellisiä tekijöitä.

Jo hallitusmuodon yhdenvertaisuussäntöksen voimassaollessa perustuslakivaliokunnan tulkintalinjaksi muodostuikin, ettei yhdenvertaisuussäntö edellyttänyt kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (esim. PeVL 13/1978 vp, 11/1982

vp, 3/1983 vp, 1/1986 vp, 2/1987 vp ja 3/1988 vp). Esimerkiksi asunto-oikeudet saatettiin perustaa vain joillekin paikkakunnille, kun ne perustettiin yleisen alioikeuden osastoiksi niille paikkakunnille, joilla huoneenvuokrariitoja esiintyi runsaasti (PeVL 4/1973 vp). Kuten perustuslain esitöissä todetaan, lainsäädännölle on myös ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunta on tähän liittyen sekä vanhan hallitusmuodon että uuden perustuslain aikaisessa käytännössään usein korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 67/2014 vp, PeVL 12/1990 vp, PeVL 3/1991 vp).

On sinänsä selvää, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäntely edellyttää lähtökohtaisesti, että ihmisiä tulee kohdella samalla tavoin tekemättä eroa esimerkiksi heidän asuinpaikkansa perusteella. Perustuslakivaliokunta on myös korostanut, että pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää hyväksyttävänä erotteluperusteena perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus (PeVL 59/2001 vp, s. 2). Olennaista perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkieltosäntelyn kannalta on, voidaanko erilaiselle kohtelulle osoittaa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetut hyväksyttävät syyt.

Tietyn alueen erityisolosuhteet ja niihin liittyvät tarpeet turvata perusoikeuksien toteutuminen edellyttävät toisinaan poikkeamista muutoin yhtenevästä hallintomallista. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään painottanut, että hallintoa järjestettäessä on otettava huomioon perustuslain 122 §:ssä ja 17 §:ssä säädetty kielelliset perusoikeudet ja että kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa (ks PeVL 67/2014 vp). Samoin Kainuun hallintokokeilua koskeva sääntely merkitsi sinänsä, että kuntien tehtävät ja alueellisen itsehallinnon muoto poikkesivat Kainuun alueella muusta maasta ja muiden alueiden kunnista. Tällöinkin erilaiselle kohtelulle voitiin osoittaa hyväksyttävä syy – Kainuun alueen vaikea taloudellinen tilanne ja pyrkimys varmistaa erityisesti perustuslain 19 §:ssä ja 16 §:ssä turvattujen taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen.

#### *Johtopäätökset:*

Helsinkiä koskevan sote-ratkaisun hallintomalli voi perustuslain estämättä poiketa muusta maasta myös siten, että sote-tehtävät osoitettaisiin Helsingissä Helsingin kunnalle ja muussa maassa maakunnille tai muille kuntia suuremmille itsehallintoalueille. Tällaiselle järjestelylle ei aseta ehdottomia esteitä sen paremmin perustuslain 121 §:n alueellista itsehallintoa koskeva sääntely

kuin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökset. Koska kyse on kuitenkin ihmisten erilaisesta kohtelusta heidän asuinpaikkansa perusteella, tulee erottelulle osoittaa hyväksyttävä peruste. Tällaisena hyväksyttävänä perusteena voidaan pitää tarvetta turvata perusoikeuksien yhdenvertainen toteutuminen. Lisäperusteina voidaan viitata muun muassa paitsi Helsingin asukkaiden itsehallinnon turvaamiseen samoin kuin siihenkin, että järjestelyllä vältetään osaltaan sellainen maakuntahallinto, jonka päätöksentekojärjestelmä saattaisi antaa yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavan aseman.

### ***Kuntien ja maakuntien yhteistoiminta ja HUS:n asema***

Lausuntopyynnössä kuvatussa mallissa Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (HUS) toimisi Uudenmaan maakunnan tai maakuntien sekä Helsingin kaupungin lakisääteisenä yhteistoimintaorganisaationa tai järjestäisi/tuottaisi muulla tavalla esim. sopimus pohjaisesti Helsingille palveluja. Tältä osin maakuntaratkaisu poikkeaisi koko Uudenmaan osalta muun maan ratkaisusta siten, että perustaso ja erityistaso voisivat olla hallinnollisesti eri organisaatioissa koko Uudellamaalla. Laissa säädettäisiin HUS:n asemasta.

Lausuntopyynnössä esitettyjen tietojen perusteella ei saa vielä kovinkaan tarkkaa kuvaa siitä, miten perustason ja erityistason palvelut on tarkoitus organisoida osana Helsingin, Uudenmaan ja HUS:n muodostamaa kokonaisuutta. Selvää kuitenkin on, että toimiessaan yhtäältä maakuntien ja toisaalta kuntana toimivan Helsingin välisenä yhteistoimintaorganisaationa, HUS ei voisi toimia nykyiseen tapaan kuntayhtymänä vaan kyse olisi luonnollisesti yhteistoimintaelimestä, johon kuuluu sekä maakunta/maakuntia että Helsinki kuntana. Tältä osin järjestelyn valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa on syytä nähdäkseni kiinnittää huomiota ainakin siihen, millä edellytyksin HUS:n toimintaan liittyvistä yhteistoimintavelvoitteista maakuntien ja Helsingin välillä voidaan säätää lailla. Myös kysymys perustason ja erityistason eriyttämisen merkityksestä erityisesti suhteessa maakuntamallissa toteutettavaan integraatioon on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen.

*Yhteistoimintavelvoitteista säätäminen* – Kuntien ja maakuntien välinen yhteistoimintaorganisaatio voitaisiin sinänsä perustaa joko vapaaehtoisuuden ja sopimus pohjaisuuden tai pakollisen yhteistoiminnan varaan. Puhtaasti kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon kannalta tarkastellen vapaaehtoisuuden varaan rakentuva yhteistoimintamalli olisi selvästi ongelmattomin ratkaisu. Kun kysymys on kuitenkin perustuslain 19 §:n alaan kuuluvien perusoikeuksien turvaamisesta yhdenvertaisella tavalla, on nähdäkseni hyvin perusteltua lähteä siitä, että lainsäätäjällä ei PL 22 §:n velvoittamana tahona voi jättää näiden oikeuksien toteutumista vapaaehtoisuuden yhteistoiminnan varaan. Perusteet tässä



liittyvät samoihin syihin, joihin perustuslakivaliokunta on sote-uudistuksen tarpeeseen muutoinkin viitannut: Sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (ks. PeVL 65/2018 vp ja siinä mainitut PeVL 26/2017 vp, s. 7, PeVL 30/2016 vp, s. 2, PeVL 75/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2014 vp, s. 3—4). Samat perusteet perustelevat pakollista yhteistoimintaa.

Lähden sen vuoksi siitä, että Helsingin ja Uudenmaan maakunnan/maakuntien yhteistoiminta on syytä järjestää lakisääteisesti. Se, että kysymys on maakuntien ja kuntien välisestä yhteistoimintavelvoitteista, ei tässä asiayhteydessä nähdäkseen mitenkään merkityksellisesti ainakaan tiukenna valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kriteerejä siitä, miten kuntien yhteistoimintavelvoitteita on perinteisesti arvioitu. Maakuntien itsehallinto on järjestettävä itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II), mutta samalla perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden maakuntauudistuksessa omaksumien tulkintaperiaatteiden valossa on nähdäkseen ilmeistä, etteivät maakuntaitsehallinnon valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot ole aivan yhtä ahtaat kuin kunnallisen itsehallinnon. (ks. PeVL 26/2017 vp ja siinä maakuntien yleisestä toimialasta ja muun muassa verotusoikeudesta todettu).

Kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on puolestaan tunnetulla tavalla (ks. PeVL 37/2006 vp) säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan. Vaikka pakkokuntayhtymiä ja vastaavia yhteistoimintaelimiä koskevien järjestelyjen voidaan siis katsoa sinänsä rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa, ei perustuslain 121 §:n kunnallista itsehallintoa koskeva säännös ole muodostunut niiden esteeksi. Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kuitenkin samalla kiinnittänyt huomiota eräisiin seikkoihin, joita voidaan pitää tällaisten järjestelyjen lailla säätämisen edellytyksenä. Valiokunnan mukaan

- a) yhteistoimintatehtävien on liityttävä tehtävien ylikunnalliseen luonteeseen;
- b) yhteistoiminnan on liityttävä hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen;
- c) noudatettava päätöksentekojärjestelmä ei saa antaa yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa;
- d) järjestely ei saisi supistaa oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa;
- e) Kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien ei tulisi vaarantaa kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvää vaatimusta kunnan päätösvalan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille (ks. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 5, sekä siinä mainitut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan ole kovin usein pitänyt kuntien pakollista yhteistoimintaa tarkoittavaa sääntelyä perustuslain vastaisena. Viime vaalikautta edeltäneen vaalikauden sote-uudistuksen käsittely perustuslakivaliokunnassa tarjoaa kuitenkin selkeimmän esimerkin tällaisesta mahdollisuudesta. Asiaa koskevassa lausunnossaan PeVL 67/2014 vp valiokunta kiinnitti ensin huomiota siihen, että arvioitava esitys oli perustuslakivaliokunnan aiemmin arvioimiin kuntien pakollisen yhteistoiminnan muotoihin verrattuna mittasuhteiltaan poikkeuksellinen. Ehdotettu tehtävien ja vastuiden siirto kuntayhtymille merkitsi valiokunnan mielestä jo sinänsä huomattavaa rajoitusta kuntien itsehallintoon. Sääntelylle oli valiokunnan mukaan kuitenkin nykyinen kuntarakenne huomioon ottaen esitettävissä etenkin perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita. Lisäksi perustuslakivaliokunta huomautti, että jo nykyisin suuri osa etenkin terveydenhuollon tehtävistä on järjestetty ylikunnallisesti eikä esimerkiksi sairaanhoitopiirien kuntayhtymiä ole pidetty perustuslain vastaisina (PeVL 31/1996 vp). Merkitystä asiassa oli myös sillä, että tehtävien siirrolla rajoitettu vakiintunutta kuntien yleistä toimialaa. (ks. PeVL 26/2014 vp, s. 7.).

Vuoden 2014 sote-järjestämismallin varsinaiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat eivät kuitenkaan liittyneet yhteistoimintavelvoitteisiin sinänsä vaan uudistuksen hallinnolliseen toteuttamistapaan ja erityisesti siihen, miten kansanvaltaisuus olisi mallissa toteutunut. Ehdotus perustui kuntapohjaiseen malliin siten, että erityisesti sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymät muodostuivat poikkeuksellisen suuriksi ja vastaavasti etenkin pienten kuntien ja niiden asukkaiden vaikutusmahdollisuudet heikoiksi. Kokonaisarvionaan perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu sääntely ei toteuttanut riittävällä tavalla perustuslain 2 §:ssä, 14 §:ssä ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta eikä siitä niin ollen saanut säätää tavallisella lailla. (PeVL 26/2014 vp, s. 8)

Arvioitaessa tätä taustaa vasten lausuntopyynnössä kuvattua HUS:n asemaa on mielestäni ensiksikin selvää, että HUS:n järjestäminen Helsingin ja Uudenmaan kuntien lakisääteisenä yhteistoimintaorganisaationa liittyisi tehtävien ylikunnalliseen luonteeseen. Minulla ei myöskään tietoa siitä, etteikö järjestelyä liittyisi hallituksen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen. Yhteistoimintaelimien päätöksenteosta säädettäessä on kuitenkin huolehdittava siitä, ettei yksittäinen kunta tai maakunta saa päätöksenteossa yksipuolisen määräämävallan mahdollistavaa asemaa. Asia nousi itse asiassa esille aikoinaan jo säädettäessä HUS:n perustamiseen liittyneestä muutoksesta erikoissairaanhoitolakiin (HE 164/1998 vp). Kyseistä hallituksen esitystä koskeneessa lausunnossaan PeVL 42/1998 vp perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota Helsingin kaupungin äänivallan merkittävää rajoittamista koskevaan sääntelyyn (ks. PeVL 42/1998 vp, s. 2). Se kuitenkin katsoi, että kyseisen rajoitussäännön viimekätinen tarkoitus liittyi juuri kuntien itsehallinnon suojaamiseen, koska ilman äänivallan rajoittamista Helsinki saisi joko Espoon tai Vantaan kaupungin edustajien kanssa ehdottoman enemmistön. Valiokunta totesikin, että esityksen perusteella

kyseisten kolmen kunnan edustajat voivat sen sijaan vasta yhdessä saada ehdottoman enemmistön edustajainkokouksen äänimäärästä. Esityksessä ehdotettu äänivallan leikkaaminen perustui sen vuoksi hyväksyttävällä tavalla pyrkimykseen turvata kuntien itsehallinto kuntien lakisääteisessä yhteistyössä ja se voitiin toteuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 42/1998 vp, s. 2).

Nähdäkseni yhteistoiminnan kansanvaltaisuuteen ja yksittäisten kuntien ja maakuntien asemaan liittyvät itsehallinnolliset vaatimukset voidaan nytkin turvata päätöksentekomenettelyä ja hallintoelimiä koskevilla asianmukaisilla säännöksillä. Näiden säännösten tarkempiin sisällöllisiin vähimmäisvaatimuksiin voidaan kuitenkin ottaa kantaa siinä vaiheessa, kun Uudenmaan maakuntamalli on tarkemmin selvillä.

*Perustason ja erityistason eriyttäminen osana HUS-ratkaisua* – Jonkinasteisena ongelmana saatetaan pitää sitä, että Helsingin sekä Uudenmaan alueella sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutettaisiin HUS:n luonteesta johtuen muusta maasta poiketen siten, että perusterveydenhuolto ja sosiaalihuolto olisi eriytetty erikoissairaanhoidosta. Nähdäkseni tällainenkaan erillisratkaisu ei ainakaan mitenkään välttämättä muodostu ongelmalliseksi perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaalisten oikeuksien taikka perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Perustuslakivaliokunta on kylläkin korostanut, että palvelujen laaja integraatio ja toimijoiden kantokyvyn vahvistaminen — liittyvät läheisesti erityisesti perustuslain oikeutta sosiaaliturvaan (19 §) ja yhdenvertaisuutta (6 §) koskevien säännösten toteuttamiseen perustuslain 22 §:ssä tarkoitettulla tavalla (PeVL 67/2014 vp, s. 3). Kanta vahvistettiin myös viime vaalikauden sote-uudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan pitäessä selvänä, että ”palvelujen integraatio on myös perustuslain 6, 19 ja 22 §:n kannalta merkityksellistä”. (PeVL 65/2018 vp).

On kuitenkin samalla syytä korostaa, että palvelujen laaja integraatio on vain yksi keino, jolla julkinen valta voi toteuttaa perustuslain 19 ja 22 §:n mukaisia velvollisuuksiaan. Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa, mikä todetaan myös perusoikeusuudistuksen esitöissä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Tältä osin HUS-ratkaisun valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyden ehtona on, ettei se vaaranna perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen oikeuksien toteutumista.

Yhdenvertaisuusarvioinnissa keskeistä on, toteutuvatko perustuslain 19 §:n 3 momentin mukainen oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin yhdenvertaisesti Helsingin ja Uudenmaan alueella ja suhteessa muuhun maahan siten, ettei palvelujen saatavuudessa ole alueellisia tai muita henkilöön liittyviin syihin perustuvia eroja, joille ei ole osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä. Tämä arvio ei sinänsä riipu siitä, millä tavoin

julkinen valta esimerkiksi maan eri osissa pyrkii turvaamaan sosiaali- ja terveyspalvelut.

Toisaalta selvää myös on, että erilaiset ratkaisut eivät saa vaarantaa perusoikeuksien toteutumista. Yhdenvertaisuusvaatimuksesta myös seuraa, että mitä enemmän sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen tavassa on alueellisia eroja, sitä selvemmin valmisteluvaiheessa on pyrittävä selvittämään erilaisten ratkaisujen perusoikeusvaikutuksia. Perusteltua saattaa myös olla, että valtioneuvosto esimerkiksi velvoitetaan tarkoin seuraamaan järjestelmien välillä olevien erojen vaikutuksia ihmisten sosiaalisten perusoikeuksien toteutumiseen (vrt. esim. PeVL 40/2018 vp, s. 3).

### ***Helsinki-erillISRatkaisun rahoitukseen liittyvät kysymykset***

Lausuntopyynnössä kuvatun rahoitusmallin mukaan Helsingin kaupungin sote-tehtävät rahoitettaisiin lähtökohtaisesti muun maan tapaan täydellä valtionrahoituksella. Tähän järjestelyyn liittyen:

- Helsingin kaupunki rahoittaisi osaltaan HUS:in toimintaa vastaavasti kuin Uudenmaan maakunta/maakunnat ja laissa säädettäisiin rahoituksen jakautumisesta tai ainakin sen perusteista.
- Helsingin kaupungin kunnallisveroprosenttia ja valtionosuutta mahdollisesti leikattaisiin ja se saisi maakuntien rahoituslain perusteella sote-tehtävien rahoituksen maakuntien kriteerien perusteella
- Helsinki vastaisi viime kädessä sote-menoista siltä osin, kuin se ei olisi oikeutettu lisärahoitukseen maakuntien rahoituksen lisärahoituselementtien perusteella. Kaupunki voisi siten käyttää myös kunnallisverorahoitustaan sote-tehtävien rahoitukseen.

*Yleisen toimialan rajoitukset* – Ensimmäinen yllä luonnehdittuun asetelmaan liittyvä kysymys koskee sitä, salliiko perustuslaki sen, että lailla rajoitetaan Helsingin kaupungin oikeutta käyttää sote-palvelujen rahoitukseen valtion rahoituksen lisäksi myös omia varojaan. Kysymys liittyy yhtäältä kunnan oikeuteen ottaa itsehallintonsa puitteissa hoidettavakseen niin sanotun yleisen toimialan tehtäviä ja toisaalta kunnalliseen itsehallintoon olennaisesti kuuluvaa kunnan oikeutta päättää omasta taloudestaan.

Sosiaali- ja terveydenhoidon palvelut kuuluvat kunnan yleisen toimialan piiriin. Tämä on pääteltävissä jo perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden sote-uudistusta koskeneesta lausunnosta PeVL 65/2018 vp. Valiokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota käsiteltävänä olleeseen Sote-järjestämislakiehdotuksen

22 §:n 2 momenttiin, jossa oli ehdotettu kunnille, kuntayhtymille sekä niiden tytäryhteisöille ja määräysvallassa oleville säätiöille kieltoa tuottaa maakunnan järjestämistä kuuluva sosiaali- ja terveyspalveluja. Sote-järjestämislakiehdotuksen 22 §:n sääntelyä perusteltiin epätarkoituksenmukaisen kilpailun estämisen ohella sillä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä sekä palvelujen tuottamiseen liittyvä rahoitus, henkilöstö, irtaimisto ja toimitilat tai toimitilojen hallinta siirtyy maakunnille, minkä jälkeen kunnan tehtävänä ei ole sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen. Perustuslakivaliokunta piti esitettyä perustelua vain osittain riittävänä. Valiokunnan mielestä tällaiset siirrot eivät perustele sitä, etteikö kunta voisi tulevaisuudessa harkita yleisen toimialansa puitteissa päättää alkaa tuottaa joitain palveluita esimerkiksi verotusoikeutensa puitteissa keräämin resurssein (Ks. PeVL 65/2018 vp, s. 18).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokannanoton valossa on selvää, että sosiaali- ja terveyspalvelut kuuluvat ainakin asiallisesti ottaen kuntien yleisen toimialan piiriin ja että kunnalle osoitettu kielto tuottaa näitä palveluja omina tehtävinään edellyttäisi hyvin vahvoja perusteluja. Siltä osin kuin kysymys on yleisen toimialan piiriin sisältyvistä tehtävistä, kuuluu myös niiden rahoitusta koskeva päätöksenteko kunnallisen itsehallinnon piiriin. On ilmeisen selvää, että tähän itsehallinnon ulottuvuuteen sisältyy myös päätöksenteko verotulojen käytöstä yleisen toimialan sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoittamiseen: Kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä nimittäin muodostunut nimenomaan se, että oikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan (ks. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 67/2014 vp, s. 10/I ja PeVL 16/2014 vp, s. 2—3). Kun kysymys on kuntien itsenäisesti itsehallintonsa puitteissa itselleen ottamien tehtävien rahoituksesta, on nähdäkseni ilmeisen selvää, että rahoitusvastuu ja -oikeuskin kuuluu nimenomaan kunnille.

#### *Johtopäätökset:*

Tavallisella lailla ei voida ilman painavia perusteita rajoittaa kuntien, Helsinki mukaan lukien, oikeutta ottaa hoidettavakseen ja verovaroin kustannettavaksi myös sellaisia sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, jotka on säädetty maakuntien tai Helsingin tehtäväksi lakisääteisinä tehtävinä. Jos tällaisiin rajoituksiin ryhdyttäisiin, pitäisi niille osoittaa painavat perusteet – esimerkiksi se, että rajoitukset ovat välttämättömiä perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta.

*Valtionrahoituksen käyttö kunnan omiin tehtäviin* – Maakunnille ja Helsingin kaupungille osoitettujen lakisääteisten tehtävien rahoituksesta huolehtisi pääosin valtio. Tällaisen rahoituksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys palautuu rahoitusperiaatteeseen: perustuslakivaliokunta on käytännössään vakiintuneesti korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Samaa periaatetta sovelletaan pääosin myös maakuntiin. Perustuslakivaliokunta piti nimittäin viime vaalikauden sote-uudistuksen yhteydessä myös maakuntien rahoituksen lähtökohtana sitä, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan (PeVL 26/2017 vp, s. 22—23 ja siinä viitatus lausunnot), vaikkakin maakuntien ja kuntien välillä on rahoitusperiaatetta koskevia eroja johdun maakunnilta puuttuvasta verotusoikeudesta (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 20—21).

Rahoitusperiaatteesta ei kuitenkaan seuraa, että kunnan tulisi voida itsehallintonsa puitteissa päättää lakisääteisiin tehtäviin osoitetun rahoituksen käyttämisestä johonkin kokonaan toiseen tarkoitukseen. On ilmeisen selvää, että tällaisen rahoituksen käytölle voidaan ja tuleekin asettaa laissa rajoituksia, jotka varmistavat sen käytön lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Kunnalliseen itsehallintoon sen paremmin kuin maakunnankaan itsehallintoon ei sisälly kunnan tai maakunnan oikeutta päättää valtionavun käytöstä johonkin muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on osoitettu.

#### *Johtopäätökset:*

Perustuslaki ei estä säätämästä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionrahoituksesta siten, ettei Helsinki saa käyttää tähän tarkoitukseen osoitettua rahoitusta kaupungin muihin palveluihin. Tämä koskee myös tilanteita, joissa Helsinki olisi sinänsä kunnallisen itsehallintonsa puitteissa päättänyt käyttää kunnallisveroina keräämiään varoja parempien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarjoamiseen kuntalaisille.

*Sosiaali- ja terveydenhuollon eriyttäminen kunnan budjetissa* – Helsinkiä koskeva erilliskorjaus merkitsisi tietynasteista alueellista eriytymistä soten rahoitus pohjaa koskevassa sääntelyssä. Niin Helsingissä kuin maakunnissakin rahoitus perustuisi pääosin valtionrahoitukseen. Maakuntien osalta tämä seuraa jo paitsi rahoitusperiaatteesta ja tehtävien lakisääteisyydestä, myös maakunnilta puuttuvasta verotusoikeudesta. Helsingin osalta valtionrahoitusta

perustelevat varsinkin yhdenvertaisuusnäkökohdat: järjestely, jossa muussa maassa sote-tehtävät olisi rahoitettu valtion toimesta, mutta jossa Helsingissä niitä rahoitettaisiin keskeisesti kunnallisveron tuotoilla, asettaisi kuntien ja maakuntien asukkaana niin erilaiseen asemaan, ettei siitä voida perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyn vuoksi säätää tavallisella lailla.

Valtionrahoituksen keskeisyydestä yhtäältä ja Helsingin verotusoikeudesta toisaalta kuitenkin seuraa, että sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus on eriytetävä kunnan muusta budjetista. Helsinki voi tällöin yhtäältä (muiden kuntien tavoin) käyttää verotulojaan myös yleisen toimialan sote-tehtävien rahoitukseen. Toisaalta Helsingillä ei ole itsehallintoon liittyvää valtaa käyttää lakisäästeisten sote-tehtävien valtionrahoitusta yleisen toimialan tehtävien rahoittamiseen.

#### *Johtopäätökset:*

Helsinki-erillisratkaisu edellyttää, että sosiaali- ja terveydenhuollon valtion rahoitus eriytetään kunnan muusta budjetista. Se, estäisikö eriyttäminen sotea ja muita tehtäviä palvelevat yhteiset investoinnit, riippuu nähdäkseni siitä, voidaanko yhteiset investoinnit eriyttää kuntataloudessa tavalla, joka varmistaa lakisäästeisiin sote-tehtäviin osoitettujen varojen käyttämisen kyseisten tehtävien rahoittamiseen ja vastaavasti pitää tällaiset varat erillään kunnan verotuloihin perustuvasta taloudesta. Kirjanpidon eriyttäminen saattaa tällöin edellyttää ainakin valtionrahoituksen osalta hyvin yksityiskohtaisia ohjeita, jotta rahoituksen riittävyttä ja kohdentumista voidaan arvioida. Siltä osin kuin tällä ohjeistuksella ei vaaranneta kuntien oikeutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ja hallinnostaan, ei ohjeistus nähdäkseni muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

*Helsingin viimekätinen vastuu sote-menoista* – Sote-tehtäviin liittyessään rahoitusperiaatteessa ei ole kysymys pelkästään kunnallisesta tai maakunnallisesta itsehallinnosta vaan myös perustuslain 22 §:ssä tarkoitettu julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien toteutuminen, mihin perustuslakivaliokunnan mukaan sisältyy ”valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään.”(PeVL 26/2017 vp, s. 22-23). Kun perustuslaki edellyttää sosiaalisten oikeuksien turvaamisvelvoitteen osoittamista viimekädessä valtiolle, sisältää tämä periaatteessa myös valtion viimekätisen velvollisuuden rahoittaa perusoikeuksien toteuttamiseen liittyviä

tehtäviä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa vaikuttaa kuitenkin siltä, että kuntien ja maakuntien asemassa on tässä suhteessa jonkin verran eroja, jotka liittyvät maakuntien puuttuvaan verotusoikeuteen ja ylipäättäänkin niiden itsehallinnon rajoitettuun luonteeseen (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 18—30). Perustuslakivaliokunta on tältä osin tähdentänyt, että ratkaisevassa asemassa maakuntien sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistehtävän asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (ks. PeVL 15/2018, s. 21).

Perustuslakivaliokunnan kantaa voidaan pitää johdonmukaisena seurauksena siitä, että aiemmin ehdotetut maakuntien tehtävät liittyivät olennaisesti perusoikeuksien toteuttamiseen ilman että maakunnilla olisi toisaalta ollut mahdollisuutta rahoittaa tehtäviä osaksikaan verotuloilla. Valtionrahoituksen riittävyys määritti tässä suhteessa suoraan ja välittömästi perusoikeuksien toteutumisen tosiasiallisia edellytyksiä ja siten julkisen vallan kykyä huolehtia perustuslain 22 §:n mukaisesti perusoikeuksien toteutumisesta.

Kuntien osalta sen sijaan tilanne vaikuttaa ainakin osin toiselta. Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössään sinänsä korostanut, että tehtävistä säädetäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 15/2018 vp, PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2).

Rahoitusperiaate ei kuitenkaan selvästikään ole sillä tavoin ehdoton, että kunnille osoitettavat tehtävät on rahoitettava täysimääräisesti. Perustuslakivaliokunta onkin hyväksynyt tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä sellaisiakin kuntien valtionosuusprosenttien alennuksia, joiden se on todennut olleen kuntatalouden ja yksittäisten kuntien kannalta merkittävä (PeVL 40/2014 vp, s. 3). Lainsäätäjällä onkin katsottu olevan varsin laaja harkintamarginaali säädetäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään (PeVL 40/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 16/2014 vp, s. 4/I). Toisaalta valiokunta on huomauttanut, ettei valtionosuus-uudistuksen täytäntöönpanolla saa vaarantaa alueellista yhdenvertaisuutta (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 3—4 ja PeVL 12/2011 vp, s. 3). Selvää myös on, että valtionosuuksien heikennykset, joiden vaikutuksia on arvioitava myös yksittäisten kuntien tasolla, eivät saa vaarantaa kuntien edellytyksiä päättää



itsenäisesti omasta taloudestaan. ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2).

Helsingin erillISRatkaisu merkitsee osaltaan, että soten rahoitus eroaa maakunnissa ja Helsingissä toisistaan myös valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisellä tavalla. Maakuntamallissa valtion on viimekädessä vastattava rahoituksen riittävydestä, koska maakunnalla ei verotusoikeutta. Sen sijaan Helsingin sote-ratkaisuun sovelletaan nähdäkseni rahoitusperiaatetta ainakin osin vastavien periaatteiden mukaisesti kuin sitä on kuntiin tähän astikin sovellettu. Koska Helsingillä on mahdollisuus rahoittaa tehtäviä myös kunnallisverolla, ei perustuslaki nähdäkseni sen kohdalla välttämättä edellytä viimekätisen rahoitusvastuun osoittamista erikseen valtiolle samalla tavoin kuin maakuntien kohdalla on syytä tehdä.

#### *Johtopäätökset:*

Perustuslaki ja erityisesti kunnalliseen itsehallintoon liittyvät rahoitusperiaate ei estä osoittamasta kunnille – tässä tapauksessa Helsingille – ainakin osittaista vastuuta niille annettujen tehtävien rahoituksesta. Tällainen vastuu ei kuitenkaan saa vaarantaa kunnan oikeutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan. Järjestely ei myöskään saa vaarantaa alueellista yhdenvertaisuutta. Alueellisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi on siten välttämätöntä varmistua siitä, että sosiaali- ja terveystalvelujen rahoitus osoitetaan sekä maakuntien että Helsingin osalta pääosin valtiolle ja että Helsingin vastuu sote-tehtävien rahoituksesta voi tulla kyseeseen ainoastaan perälaudanomaisena ratkaisuna poikkeuksellisissa tilanteissa esimerkiksi sen varmistamiseksi, että perusoikeuksien toteutuminen voisi muutoin vaarantua.

*Kysymys Helsingin kunnallisveroprosentin leikkauksesta* – Sote-tehtävien rahoitusta koskevan hallitusohjelmakirjauksen perusteella sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistehtävä siirrettäisiin kunnilta maakunnille. Samalla maakuntien rahoitus perustuisi pääosin valtionrahoitukselle. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyn voi katsoa edellyttävän, että myös Helsingin osalta sote-tehtävien rahoitus järjestetään samalla tavalla kuin maakuntien osalta on tarkoitus tehdä.

Kun sote-tehtävien rahoitus osoitetaan maakuntien ja oletettavasti siis Helsingin osalta valtiolle, saattaa olla perusteltua leikata kuntien, Helsinki mukaan lukien, kunnallisveroprosentteja. Tältä osin sekä soten järjestäminen että siihen liittyvä rahoitusratkaisu vastaavat pääperiaatteeltaan viime vaalikaudella esillä ollut sote-mallia. Kun sote-tehtävät otettiin pois kunnilta ja kun niille ei jäänyt niin ollen osittaistakaan vastuuta kyseisten ja aiemmin osittain kunnallisverotuksella rahoitettujen palvelujen rahoituksesta uudistukseen liittyneessä voimaannolaki ehdotuksessa säädettiin varsin merkittävistä leikkauksista kunnallisverotuksen tuloveroprosenttiin. Kuten perustuslakivaliokunta totesi, järjestelyn seurauksena kuntien vuoden 2019 tuloveroprosentti määräytyy osittain suoraan lain perusteella, mikä puolestaan asetti uudenlaisen rajoitteen kunnan verotusoikeudelle.

Perustuslakivaliokunta piti ehdotusta lähtökohtaisesti varsin ongelmallisena kuntien verotusoikeuden kannalta. Se kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, että veroprosenttien leikkaukset laskettiin kuntien itsensä päättämien vuoden 2018 veroprosenttien pohjalta. Lisäksi merkityksellistä perustuslakivaliokunnan mukaan oli, että rajoitus tehdään verovelvollisten intressissä. Ehdotuksen tavoite oli estää verotuksen tason yleinen kasvu sen johdosta, että kuntien tehtävien siirtäminen maakunnille ja valtion rahoituksen piiriin edellyttää valtion veronkorotuksia. Vaikka ehdotettu määräaikainen kuntien tuloveroprosenttien lakisääteinen alentaminen rajoitti kuntien verotusoikeutta, oli tällaiselle järjestelylle perustuslakivaliokunnan mielestä esitettävissä painavia perusteita, jotka liittyivät viime kädessä siihen, että rajoitus toteutetaan suuren, perustuslain 19 §:n turvaamiseen kytkeytyvän hallinnollisen uudistuksen siirtymäajan järjestelyinä (ks. myös PeVL 51/2005 vp, s. 2—3). Valiokunta katsoi, että kunnallisveroprosenttien leikkauksia koskeva voimaannolain säännös voitiin käsillä olevassa erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin estämättä.

#### *Johtopäätökset:*

Viime vaalikaudella vireillä olleeseen sote-uudistukseen liittyneittä kunnallisveroprosenttien määräaikaista leikkausta vastaavalle sääntelylle on osoitettavissa perustuslain kannalta riittävät perusteet myös nyt vireillä olevassa sote-uudistuksessa. Helsingin ja muiden kuntien veroprosenttien leikkauksista voidaan tämän valossa lähtökohtaisesti säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin sitä estämättä.

*Lainarahoitus* – Kunnallisen itsehallinnon puitteissa toimiva Helsinki voisi erilliskäytössä käyttää lainainstrumentteja soten rahoitukseen. Sen asema lainamarkkinoilla olisi eri kuin maakuntien, koska verotusoikeuden perusteella sen olisi mahdollista saada lainaa nollariskiluokituksella. Koska maakunnilta puuttuu verotusoikeus, niillä ei ilmeisesti olisi ainakaan samanlaista mahdollisuutta lainarahoituksen hankkimiseen.

Kuntien ja maakuntien erilaista kohtelua lainarahoituksessa ei luonnollisesti-kaan voi arvioida perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn valossa, koska kunnat sen paremmin kun maakunnatkaan eivät ole perusoikeuksien subjekteja. Kunnan mahdollisuus kattaa toimintansa aiheuttamia menoja lainarahoituksella kuuluu sitä vastoin osaksi sen perustuslain 121 §:ssä suojattua taloudellista itsehallintoa eikä siihen kohdistuvasta merkittävästä rajoituksesta voi nähdäkseni säätää tavallisella lailla.

Sen sijaan maakuntien osalta itsehallintoa voidaan tässäkin suhteessa pitää kuntien itsehallintoa kapeampana. Kun maakunnilta puuttuu verotusoikeus, ei niillä voida katsoa olevan myöskään vastaavan laajuista taloudellista itsehallintoa kuin kunnilla. Lisäksi koska maakuntien rahoitus on pääosin valtion rahoitusta, joka puolestaan on osoitettu kattamaan maakunnille annettujen lakisääteisten tehtävien hoitamisesta aiheutuvat kustannukset, maakuntien kyky selvittää mahdollisesta lainarahoituksestaan lienee jo lähtökohtaisesti kuntia heikompi. Nähdäkseni perustuslaki ei muutoinkaan edellytä, että myös maakunnilla tulisi olla oikeus ottaa pitkäaikaista lainaa.

#### *Johtopäätökset:*

Kunnan mahdollisuus kattaa toimintansa aiheuttamia menoja lainarahoituksella kuuluu osaksi sen perustuslain 121 §:ssä suojattua taloudellista itsehallintoa eikä siihen kohdistuvasta merkittävästä rajoituksesta voi nähdäkseni säätää tavallisella lailla.

Maakunnilla ei ole vastaavaa taloudellista itsehallintoa, koska niillä ei ole verotusoikeutta. Perustuslaki ei muutoinkaan edellytä, että myös maakunnilla tulisi olla oikeus ottaa pitkäaikaista lainaa. Olennaista kuitenkin on, että valtion viimekätinen vastuu maakuntien sote-tehtävien rahoituksesta varmistetaan säädösperustaisesti.

## **Aluejaotuksen yhteensopivuus ja kielelliset oikeudet**

Lausuntopyynnössä todetaan, että suunnitellun Vantaan ja Keravan alueen osalta sote-järjestäjän ruotsinkielisten määrä jää vähäiseksi. Sote-tehtävien hoidon osalta on olemassa vaihtoehtoisia aluejakoja (Itä-Uusimaa, pks- ja Helsinki-vaihtoehdot), joissa kielelliset oikeudet toteutuisivat paremmin.

Asetelmaa on syytä arvioida yhtäältä sote-uudistuksen taustalla olevien ja varsinkin perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten oikeuksien yhdenvertaisen turvaamistavoitteen ja toisaalta perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien kannalta. Kielellisten oikeuksien toteutumiseen viitataan myös hallinnollisia jaotuksia koskevassa perustuslain 122 §:ssä. Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan ”hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.”

Hallinnollisia jaotuksia koskevaa perustuslain 122 §:n säännöstä on syytä pitää normatiiviselta statukseltaan vahvempana kuin säännöksen sanamuodossa oleva viittaus ”tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin” näyttäisi edellyttävän. Säännöksessä on nimittäin aluehallinnon järjestämisen ohella myös perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteuttamisesta. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslakivaliokunta onkin antanut kielellisten oikeuksien toteutumiselle painavan merkityksen erityisesti aluehallinnon muutoksia koskevissa asioissa. Tarkastellessaan aluehallinnon uudistamista koskevaa lainsäädäntöä (PeVL 21/2009 vp) valiokunta on nojautunut perustuslakiuudistuksessa omaksumaansa kantaan, jonka mukaan kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa (PeVM 10/1998 vp, s. 35). Valiokunta omaksui tässä kohtaa jossain määrin poikkeuksellisestikin perusoikeusmyönteistä laintulkintaa (PeVM 25/1994 vp) muistuttavan tulkintaperiaatteen: jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp).

Sittemmin perustuslakivaliokunta toisti saman periaatteen useassa muussakin yhteydessä. (ks. PeVL 67/2014 vp, s. 14, PeVL 20/2013 vp, s. 8, PeVL 15/2013 vp, s. 2). Se myös korosti, että kuntajaon muutosten ei pidä johtaa kuntien

kielellisen aseman muuttumiseen eikä huonontaa kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään (ks, PeVL 37/2006 vp, s. 7/II ja PeVL 33/2009 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunnan edellä viitattua kantaa siitä, että aluejaotuksissa tulee valita aina kielelliset oikeuden parhaiten toteuttava vaihtoehto, voidaan pitää sikäli poikkeuksellisenä, ettei siinä oteta huomioon muihin perusoikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia. Perustuslakivaliokunta on toisaalta yleensä korostanut, ettei eri perusoikeuksien välillä ole hierarkkista etusijajärjestystä. (ks. esimerkiksi PeVL 14/2018 vp ja siinä yksityisyyden suojan asemasta perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa todettu).

Jos kysymys on sellaisesta puhtaasta hallinnollisesta uudelleenjärjestelystä, joka ei liity suoraan joidenkin muiden perusoikeuksien toteuttamiseen, kielellisiä oikeuksia koskevaa painotusta voidaan pitää perusteltuna. Tähänhän jo hallinnollisia jaotuksia koskeva perustuslain 122 §:n säännös nimenomaisesti viittaa. Sen sijaan tilanne on jossain määrin toinen, jos hallinnollista jakoa koskevassa sääntelyssä on kysymys myös perusoikeuksien toteuttamisesta. Perustuslakivaliokunta täsmensikin juuri tällaista tilannetta koskevaa tulkintastandardia terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamista koskeneessa lausunnossa PeVL 63/2017 vp. Lausunnon keskeiseksi tulkintaongelmaksi muodostui kysymys laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämisestä Vaasan ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin asukkaille. Esiityksen perustelujen mukaan esityksellä toteutetulla uudistuksella olisi kielteisiä vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen erityisesti Vaasan sairaanhoitopiirin 85 000 ruotsinkielisen ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin noin 12 000 ruotsinkielisen henkilön kohdalla. Hallituksen esitys merkitsi, että Etelä-Pohjanmaan yksikielisesti suomenkielisen sairaanhoitopiirin keskussairaalaissa Seinäjoella olisi lähin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö Vaasan ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirien asukkaille.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan ensiksi huomiota siihen, että hallituksen esityksessä määritetty kiireellisen sairaanhoidon laajan ympärivuorokautisen päivystyksen hallinnollinen jaotus liittyy perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun oikeuteen välttämättömään huolenpitoon (HE 309/1993 vp, s. 69) sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle valalle säädettyyn velvollisuuteen turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Viitattuaan ensin aiempaan tulkintakäytäntöönsä velvollisuudesta valita erilaisista toimivista aluejakomalleista sellainen, joka toteuttaa kielelliset perusoikeudet parhaiten, perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että ehdotuksella oli myös sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä tavoitteita. Perustuslakivaliokunta korosti, että tällaisessa harkintatilanteessa, joka liittyy perimmiltään perustuslaissa turvattuihin välttämättömään

huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, on pyrittävä ratkaisuun, joka samanaikaisesti toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla myös muita perusoikeuksia. Valiokunta toisaalta muistutti, että kieli ja potilaan tarve tulla ymmärretyksi on tärkeä osa potilasturvallisuutta.

Arvioituaan hallituksen esityksen perusteluissa ja sosiaali- ja terveysministeriön lisäselvityksessä esitettyjä perusteluita omaksutulle erikoissairaanhoidon keskittämiskäytännölle perustuslakivaliokunta katsoi, että oli riittävän uskottavasti pystytty riittävän uskottavasti esittämään, että ehdotettu ratkaisu on väestön palvelutarpeen, saavutettavuuden ja potilasturvallisuuden kannalta esillä olleista vaihtoehdoista parempi. Tämä huomioiden perustuslakivaliokunta toteaa, että perustuslain 17 §:n 2 momentin edellyttävän, että myös ehdotetussa ratkaisussa turvataan kattavasti ruotsinkielisen väestön oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon ja muihin sosiaali- ja terveyspalveluihin omalla kielellään asioiden ja samanlaisten perusteiden mukaan kuin suomenkielisen väestön kohdalla. Perustuslakivaliokunta edellyttikin, että mikäli sosiaali- ja terveysvaliokunta hyväksyy hallituksen esittämän mallin laajan päivystyksen sairaaloista, kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen tulee turvata vähintään asettamalla Seinäjoen keskussairaalalle nimenomainen lakisääteinen velvoite huolehtia siitä, että Vaasasta Seinäjoelle siirtyvät ruotsinkieliset voivat käytännössä käyttää omaa kieltään. Tällaisen lisäyksen tekeminen terveydenhuoltolakiin oli edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Perustuslakivaliokunnan yllä omaksuttua kantaa yhtäältä aluejaotuksen hyväksyttävyydestä ja toisaalta kielellisten oikeuksien turvaamisesta voidaan lukea ilmaisuna eräänlaisesta valtiosääntöoikeudellisesta optimointikäskystä. Hallinnollisista jaotuksista säädetäessä on pyrittävä valitsemaan sellainen vaihtoehto, joka turvaa parhaiten kaikki tapauksessa relevantit perusoikeudet.

#### *Johtopäätökset:*

Perustuslakivaliokunnan viimeaikainen tulkintakäytäntö osoittaa nähdäkseni selvästi, ettei ruotsinkielisen vähemmistön pieni osuus esimerkiksi Vantaalla ja Keravalla ole sellainen aluejakoa määräävä peruste, joka edellyttäisi valitsemaan jonkin muun aluejaon. Kielellisten oikeuksien toteuttaminen voisi olla tässä suhteessa aluejakoa määräävä peruste, jos jaotuksella ei pyritäisi edistämään minkään muun perusoikeuden toteutumista. Jos kuitenkin pystytään riittävän uskottavasti esittämään, että ehdotettu ratkaisu on väestön palvelutarpeen, saavutettavuuden ja

esimerkiksi potilasturvallisuuden kannalta esillä olleista vaihtoehtoista parempi kuin jokin kielelliset oikeudet paremmin turvaava vaihtoehto, ei perustuslain 122 § estä tällaisen sosiaalisen oikeuden paremmin turvaavan vaihtoehdon valintaa. Tällöin on kuitenkin samalla säädösperustaisesti turvattava, että kielellisten oikeudet toteutuvat myös vähemmistöön kuuluvien osalta asettamalla esimerkiksi maakunnalle lakisääteinen velvoite huolehtia, että suomen ja ruotsinkielisellä väestöllä on tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Tämän velvoitteen toteuttamisen tapa riippuu luonnollisesti valittavasta aluejaon mallista ja sen vaikutuksista eri väestöosien kielellisiin oikeuksiin.

## **Loppuyhteenveto**

Vastaan lausuntopyyntöissä esitettyihin kysymyksiin seuraavasti:

- 1) Helsingin kaupunki ei nähdäkseni lähtökohtaisesti voi toimia sekä perustuslain 121 §:n 1-3 momentin mukaista itsehallintoa nauttivana kuntana että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuna kuntana suurempana itsehallintoalueena. Tulkintatilanne on kuitenkin uusi. Asiaan ei oteta selväsanaisesti kantaa sen paremmin perustuslain esitöissä kuin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Pidän tämän vuoksi perustuslain sanamuodon mukaista tulkintaa ainakin lainvalmistelun kannalta kestävämpänä lähtökohtana. Katson myös, että kunnan ja maakunnan alueelliseen identtisyyteen liittyy herkästi myös sellaisia kahdenkertaisesta alueellisesta itsehallinnosta kumpuavia organisatorisia, taloudellisia ja kansanvaltaisuuden ”selkeyteen” liittyviä ongelmia, joiden valtiosääntöoikeudellisesti kestävä ratkaiseminen voi muodostua ongelmalliseksi.
- 2) Helsinkiä koskevan sote-ratkaisun hallintomalli voi perustuslain estämättä poiketa muusta maasta siten, että sote-tehtävät osoitettaisiin Helsingissä Helsingin kaupungille ja muussa maassa maakunnille tai muille kuntia suuremmille itsehallintoalueille. Tällaiselle järjestelylle ei aseta ehdottomia esteitä sen paremmin perustuslain 121 §:n alueellista itsehallintoa koskeva sääntely kuin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökset. Koska kyse on kuitenkin ihmisten erilaisesta kohtelusta heidän asuinpaikkansa perusteella, tulee erottelulle osoittaa hyväksyttävä syy. Tällaisena hyväksyttävänä syynä voidaan pitää tarvetta turvata perusoikeuksien yhdenvertainen toteutuminen. Lisäperusteina voidaan viitata paitsi Helsingin asukkaiden itsehallinnon turvaamiseen samoin kuin siihenkin, että järjestelyllä vältetään osaltaan sellainen maakuntahallinto, jonka

päätöksentekojärjestelmä saattaisi antaa yksittäiselle kunnalle yksi-puolisen määräämisvallan mahdollistavan aseman.

- 3) Ruotsinkielisen vähemmistön pieni osuus esimerkiksi Vantaalla ja Keravalla ei ole sellainen aluejakoa määräävä peruste, joka edellyttäisi valitsemaan jonkin muun aluejaon. Kielellisten oikeuksien toteuttaminen voisi olla tässä suhteessa aluejakoa määräävä peruste, jos jaotuksella ei pyrittäisi edistämään minkään muun perusoikeuden toteutumista. Jos kuitenkin pystytään riittävän uskottavasti esittämään, että ehdotettu ratkaisu on väestön palvelutarpeen, saavutettavuuden ja esimerkiksi potilasturvallisuuden kannalta esillä olleista vaihtoehdoista parempi kuin jokin kielelliset oikeudet paremmin turvaava vaihtoehto, ei perustuslain 122 § estä tällaisen sosiaalisen oikeuden paremmin turvaavan vaihtoehdon valintaa. Tällöin on kuitenkin samalla säädösperustaisesti turvattava, että kielellisten oikeudet toteutuvat myös vähemmistöön kuuluvien osalta asettamalla esimerkiksi maakunnalle lakisääteinen velvoite huolehtia, että suomen ja ruotsinkielisellä väestöllä on tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Tämän velvoitteen toteuttamisen tapa riippuu luonnollisesti valittavasta aluejaon mallista ja sen vaikutuksista eri väestönsien kielellisiin oikeuksiin.

Lisäksi lausuntopyynnössä olleisiin täsmennyksiin ja täydentäviin kysymyksiin liittyvät huomioni ovat tiivistetysti seuraavat:

- Toimiessaan yhtäältä maakuntien ja toisaalta kuntana toimivan Helsingin välisenä yhteistoimintaorganisaationa, HUS ei voisi toimia nykyiseen tapaan kuntayhtymänä vaan kyse olisi yhteistoimintaelimestä, johon kuuluu sekä maakunta/maakuntia että Helsinki kuntana. Tältä osin järjestelyn valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa on syytä nähdäkseni kiinnittää huomiota ainakin siihen, millä edellytyksin HUS:n toimintaan liittyvistä yhteistoimintavelvoitteista maakuntien ja Helsingin välillä voidaan säätää lailla. Myös kysymys perustason ja erityistason eriyttämisen merkityksestä erityisesti suhteessa maakuntamallissa toteutettavaan integraatioon on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen.
- Helsingin ja Uudenmaan maakunnan/maakuntien yhteistoiminta on syytä järjestää lakisääteisesti. Tehtävät liittyvät perusoikeuksien toteuttamiseen ja ovat luonteeltaan ylikunnallisia. Yhteistoiminnan kansanvaltaisuuteen ja yksittäisten kuntien ja maakuntien asemaan liittyvät itsehallinnolliset vaatimukset on turvattava päätöksentekomenettelyä ja hallintoelimiä koskevilla asianmukaisilla säännöksillä. Näiden säännösten tarkempiin sisällöllisiin vähimmäisvaatimuksiin voidaan



kuitenkin ottaa kantaa siinä vaiheessa, kun Uudenmaan maakuntamalli on tarkemmin selvillä.

- Palvelujen laaja integraatio on keino, jolla julkinen valta voi toteuttaa perustuslain 19 ja 22 §:n mukaisia velvollisuuksiaan. Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä ei kuitenkaan määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Tältä osin perustason ja erityistason eriytymiseen johtavan HUS-ratkaisun valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyden ehtona on, ettei se vaaranna perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen oikeuksien toteutumista yhdenvertaisesti.
- Tavallisella lailla ei voida ilman painavia perusteita rajoittaa kuntien, Helsinki mukaan lukien, oikeutta ottaa hoidettavakseen ja verovaroin kustannettavaksi myös sellaisia sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, jotka on säädetty maakuntien tai Helsingin tehtäväksi lakisääteisinä tehtävinä. Jos tällaisiin rajoituksiin ryhdyttäisiin, pitäisi niille osoittaa painavat perusteet – esimerkiksi se, että rajoitukset ovat välttämättömiä perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta.
- Perustuslaki ei estä säättämästä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionrahoituksesta siten, ettei Helsinki saa käyttää tähän tarkoitukseen osoitettua rahoitusta kaupungin muihin palveluihin. Tämä koskee myös tilanteita, joissa Helsinki olisi sinänsä kunnallisen itsehallintonsa puitteissa päättänyt käyttää kunnallisveroina keräämiään varoja parempien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarjoamiseen kuntalaisille.
- Helsinki-erillisratkaisu edellyttää, että sosiaali- ja terveydenhuollon valtion rahoitus eriytetään kunnan muusta budjetista. Se, estäisikö eriyttäminen sotea ja muita tehtäviä palvelevat yhteiset investoinnit, riippuu siitä, voidaanko yhteiset investoinnit eriyttää kuntataloudessa tavalla, joka varmistaa lakisäteisiin sote-tehtäviin osoitettujen varojen käyttämisen kyseisten tehtävien rahoittamiseen ja vastaavasti pitää tällaiset varat erillään kunnan verotuloihin perustuvasta taloudesta.
- Perustuslaki ja erityisesti kunnalliseen itsehallintoon liittyvät rahoitusperiaate ei estä osoittamasta kunnille – tässä tapauksessa Helsingille – ainakin osittaista vastuuta niille annettujen lakisäteisten tehtävien rahoituksesta. Tällainen vastuu ei kuitenkaan saa vaarantaa kunnan oikeutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan. Järjestely ei myöskään saa vaarantaa alueellista yhdenvertaisuutta. Alueellisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi on siten välttämätöntä varmistua siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus osoitetaan sekä maakuntien että Helsingin osalta pääosin valtiolle ja että Helsingin vastuu sote-tehtävien rahoituksesta voi tulla kyseeseen ainoastaan perälaudanomaisena ratkaisuna poikkeuksellisissa tilanteissa esimerkiksi sen varmistamiseksi, että perusoikeuksien toteutuminen voisi muutoin vaarantua.

- Kunnallisveroprosenttien määräaikaista leikkausta merkitsevälle sääntelylle voidaan nähdäkseni osoittaa viime vaalikaudella vireillä ollut sote-uudistusta vastaavat ja tässä mielessä perustuslain kannalta riittävät perusteet myös nyt vireillä olevassa sote-uudistuksessa. Helsingin ja muiden kuntien veroprosenttien leikkauksista voidaan kyseisten perusteiden valossa säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin sitä estämättä.
- Kunnan mahdollisuus kattaa toimintansa aiheuttamia menoja lainarahoituksella kuuluu osaksi sen perustuslain 121 §:ssä suojattua taloudellista itsehallintoa eikä siihen kohdistuvasta merkittävästä rajoituksesta voi säätää tavallisella lailla.
- Maakunnilla ei ole kuntia vastaavaa taloudellista itsehallintoa, koska niillä ei ole verotusoikeutta. Perustuslaki ei muutoinkaan edellytä, että myös maakunnilla tulisi olla oikeus ottaa pitkäaikaista lainaa. Valtion viimekätinen vastuu maakuntien sote-tehtävien rahoituksesta on varmistettava säädösperustaisesti.

Turussa 7.10.2019

Juha Lavapuro  
julkisoikeuden professori