

Tuomas Ojanen
5.10.2019

Lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt valtiosääntöoikeudellista lausuntoani yhtäältä siitä, voidaanko Helsingin kaupungista muodostaa perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu kuntia suurempi hallintoalue tai siitä, voisiko Helsingin kaupunki kuntana vastata sellaisista sosiaalipalvelu- ja terveyspalvelutehtävistä, joista muualla maassa vastaisivat maakunnat. Näiden kysymyksenasettelujen puitteissa on esitetty joukko lisäkysymyksiä, joita selostan jäljempänä.

Toisaalta arviotani on pyydetty siitä, voisiko Vantaan ja Keravan alueen sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta olla sellaisia kielellisiä oikeuksia paremmin toteuttavia aluejakovaihtoehtoja (Itä-Uusimaa, pääkaupunkiseutu- ja Helsinki-vaihtoehdot), koska ruotsinkielisen väestön määrän arvioidaan jäävän vähäiseksi Vantaan ja Keravan alueella.

Lausuntoani varten olen saanut lyhyen, vajaan 1,5 sivun kuvauksen (STM/OHO 19.9 VM/KAO/BO) Helsingin kaupungin erityisaseman mahdollisesta järjestämisestä, sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksesta, omaisuusjärjestelyistä, kirjanpidon eriyttämisestä ja arviointimenettelystä sekä siihen liittyvästä pakkoyhdistämisestä. Selostan kuvausta jäljempänä siltä osin kuin se on tarpeellista ensimmäisen, Helsingin kaupungin erityisasemaan liittyvien lisäkysymysten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta.

Esitän lausuntoni seuraavan.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Yleisiä lähtökohtia

Helsingin kaupungin mahdollista erityisasemaa sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisessä on arvioitava erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen sosiaali- ja terveystalvelujen ja niiden perustuslain 6 §:ssä edellytetyn yhdenvertaisen toteutumisen sekä perustuslain 22 §:ssä säädetyn julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta. Lisäksi kysymystä Helsingin kaupungin järjestämisvastuusta joko kuntana tai "kunta maakuntana" on arvioitava perustuslain 121 §:n 1-3 momentissa turvattun kunnan asukkaiden itsehallinnon ja perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetyn kuntia suuremmilla hallintoalueilla toteutettavan itsehallinnon näkökulmasta.

Esitetyn toisen kysymyksen arvioinnissa ovat taas merkityksellisiä perustuslain 117 §:n säännökset kielellisistä oikeuksista, samoin kuin perustuslain 122 §:n 1 momentti, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Edellä mainituista perustuslain säännöksistä seuraavia valtiosääntöoikeudellisia lähtökohtia selostetaan tarkemmin jäljempänä perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa.

Sitä ennen on syytä huomauttaa muutamasta yleisestä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdasta. Ensinnäkin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä näkökohtia voidaan pitää Helsingin erityisaseman valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ensisijaisina verrattuna itsehallinnollisiin näkökohtiin. Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 26/2017 vp maakuntien itsehallinnon nimenomaiseksi "lähtökohdaksi sen, että kyseessä olevan suuren hallinnollisen uudistuksen yhteydessä maakuntaitsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma. Sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää valiokunnan mielestä erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota voidaan pitää maakuntaitsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena." (PeVL 26/2017 vp). Kysymys on siis siitä, että perusoikeuksien turvaamiseksi saattavat olla hyväksyttäviä myös sellaiset sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvaihtoehdot, jotka eivät välttämättä ole kaikkein optimaalisimpia itsehallintojärjestelyjen valtiosääntöisten periaatteiden näkökulmasta.

Toiseksi on syytä painottaa arvioinnin lähtökohtana, että Helsingin kaupungin erityisaseman arviointitilanne on sisällöllisesti uusi yhtä hyvin

perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden kuin perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnan asukkaiden itsehallinnon ja kuntia suuremmalla hallintoalueella toteuttavan itsehallinnon kannalta. Helsingin kaupungin erityisaseman valtiosääntöisen merkityksen takia sitä koskeva arviointi ei voi kuitenkaan perustua yksinomaan uusiin tulkintoihin, vaan tulkinnat on mahdollisuuksien mukaan kiinnitettävä perustuslain ja sen esitöiden ohella perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön (ks. erityisesti PeVL 26/2017 vp).

Kolmanneksi on syytä todeta, että valtiosääntöön kiinnittyvien perusteiden ohella merkityksellisiä ovat vaikutusarviointit ja sosiaali- ja terveystalouden asiantuntijoiden arviot, kun arvioidaan sitä, toteuttaako Helsingin kaupungin mahdollinen erityisasema julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudet (ks. arviointien merkityksestä erityisesti PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp). Samoin vaikutusarvioinneilla on merkittävä paino, kun arvioidaan kysymystä aluejakovaihtoehdoista kielellisten oikeuksien kannalta.

Käsillä olevaa arviotani varten käytettävissäni ei ole ollut sen paremmin vaikutusarvioita kuin sosiaali- ja terveystalouden asiantuntijoiden arvioita. Näin ollen jäljempänä esitettävän valtiosääntöoikeudellisen arvion ulkopuolelle jää keskeinen kysymys siitä, toteuttaako mahdollinen Helsingin kaupungin erityisasema kokonaisuutena arvioiden perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että velvollisuus osoittaa perusoikeuksien toteutuminen Helsingin kaupungin mahdollisessa erityisjärjestelyssä on lakiehdotuksen laatijalla. Käytännössä hallituksen esityksessä sekä mahdollisessa muussa hallituksen lisäselvityksessä on osoitettava, että sosiaali- ja terveystaloudet järjestämistä vastaavien osoittaminen Helsingin kaupungille muusta maasta poiketen turvaa perusoikeuksien toteutumisen.

Perusoikeuksien turvaaminen

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudet ja edistettävä väestön terveyttä. Säännös viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Kysymys on etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltäminen (PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp ks. myös HE 309/1993 vp). Lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyyppillä ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistapaa. Samoin jo perusoikeusuudistusesityksessä lähdettiin siitä, ettei perustuslainsäätös sido sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Vastaava kanta on sittemmin useasti toistettu perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 41/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän uudistusehdotuksista katsonut perustuslain sallivan useampia sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämismalleja (ks. esim. PeVL 67/2014 vp). Valiokunta on tällöin muun ohella todennut, että tehtävien siirtäminen kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus, olisi perustuslain kannalta sallittu vaihtoehto. Niin ikään yksitasoista kuntayhtymämallia ei ainakaan lähtökohtaisesti ollut valiokunnan mielestä pidettävä poissuljettuna vaihtoehtona, eikä perustuslaki myöskään estä siirtämisestä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta valtiolle. Valiokunnan lausunnoissa esille tuotuja järjestämisvaihtoehtoja ei nähäkseni ole syytä ymmärtää tyhjentyväksi luetteloksi perustuslain sallimista vaihtoehtoista, vaan perustuslain kannalta sallittuja sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvaihtoehtoja voi olla muitakin, kunhan ne vain täyttävät perustuslain vaatimukset.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Talvelujen riittävyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen talvelujen taso, joka luo "jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä" (ks. HE 309/1993 vp). Viittaus jokaiseen terveystalveluihin oikeutettuna edellyttää "viime kädessä yksilökohtaista arviointia talvelujen riittävydestä" (ks. PeVL 30/2013 vp). Oikeus riittäviin terveystalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 65/2014 vp).

Vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota talveluja, perustuslain mukainen edellytys on, että talveluja on riittävästi (ks. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 12/2015 vp ja PeVL 11/1995 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että säännöksellä veloitetaan julkinen valta turvaamaan talvelujen saatavuus (ks. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 54/2014 vp). Säännös merkitsee siten vaatimusta talvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVM 25/1994 vp).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin ohella on huomioitava yhtäältä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätely ja toisaalta perustuslain 22 §.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (ks. HE 309/1993 vp, s. 42 – 44; ks. esim. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 67/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta piti kunta- ja palvelurakennemuutostusta sekä sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuudistusta arvioidessaan tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp). Valiokunta on painottanut, että perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä turvataan riittävät palvelut maan eri osissa asuville (PeVL 26/2017 vp).

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen (ks. HE 309/1993 vp, s. 7 ja PeVL 26/2017 vp).

Lopuksi on syytä huomauttaa, että vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perusoikeussäännöksissä ”jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä (HE 309/1993, s. 23), perustuslain 19 §:n 3 momentti mukaan lukien. Samoin perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännös koskee ihmisiä, kuten jo säännöksen sanamuodosta ilmenee: ”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.” Esimerkiksi lausunnossaan PeVL 9/2015 vp lakiehdotuksesta kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain eräiden velvoitteiden soveltamisen muuttamisesta perustuslakivaliokunta painottikin, ”... ettei perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätely koske kuntia, vaan ihmisiä.”¹

¹ Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (HE 9/2015 vp) oli katsottu, ettei tuolloinen tilanne ollut kuntien kannalta yhdenvertainen, koska voimassa olevat kuntien yhteistoimintavelvoitteet koskivat poliittisten valintojen johdosta enää vain osaa kunnista. Säätämisyjärjestysperusteluissa pidettiin tästä syystä tulkinnanvaraisena, voidaanko tällaista väliaikaista säätelyä kunnallinen itsehallinto huomioiden edelleen jatkaa, kun se rajoittaa päätösvaltaa joidenkin kuntien osalta. Perustuslakivaliokunta paitsi painotti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyn koskevan ihmisiä myös huomautti, että ehdotetun säätelyn nimenomaisena tarkoituksena oli turvata erityisesti yhteistoiminta-alueissa mukana olevien pienten kuntien asukkaiden sosiaali- ja terveystalouden saatavuus. Lakiehdotus toteutti siten perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudet sekä perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sitä vastoin perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan "...valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle" (HE 309/1993 vp). Linjaus perustuu jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta kehittyneeseen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, josta perustuslain esitöissä viitataan valiokunnan lausuntoihin PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp, PeVL 7/1990 vp). Perusoikeusuudistuksen voimaantulon 1.8.1995 jälkeisessä lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on systemaattisesti jatkanut samalla linjalla.²

Käsillä olevan lausuntoasian kannalta keskeistä siis osaltaan on, ettei sen paremmin Helsingin kaupunkia kuin muita kuntia taikka maakuntia voida pitää perusoikeussäännösten suojaamina tahoina. Sitä vastoin ne ovat sellaisia julkisen vallan tahoja, joilla on velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n mukaisesti. Edelleen edellä esitetystä seuraa, etteivät muut kunnat voi vedota perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäntelyyn perusteena mahdollisille vaatimuksilleen esimerkiksi siitä, ettei Helsingille voitaisi antaa erityisasemaa sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisessä tai siitä, että vastaavasti muidenkin kuntien pitäisi saada Helsingin kaupungin kaltainen erityisasema.

Ylipäätään perustuslaista ei voida johtaa vaatimusta kuntien – tai maakuntien – yhdenvertaisesta kohtelusta, eikä perustuslaki myöskään edellytä erilaisten kuntien tai maakuntien kohtelua samalla tavoin.³ Sitä vastoin perustuslaki vähintäänkin sallii alueellisten tai paikallisten erityisolosuhteiden huomioon

² Esimerkiksi vuonna 1996 perustuslakivaliokunta totesi kuntien jäävän perusoikeussuojan ulkopuolelle seuraavasti: "Perusoikeusuudistuksen perustelujen (HE 309/ 1993 vp, s. 23/II) valossa on kuitenkin selvää, ettei ehdotus ole ongelmallinen hallitusmuodon 16 §:n muutoksenhakuoikeutta koskevien säännösten kannalta, koska kyseinen päätös kohdistuu kuntaan." (PeVL 10/1996 vp). Asiassa oli kysymys oikeusturvasäännöksestä, mutta valiokunnan kannanotto havainnollistaa yleisemminkin kuntien jäämistä perusoikeussuojan ulkopuolelle. Hallituksen esityksen 110/1996 vp säätämisyjärjestysperusteluissa oli muun ohella tarkasteltu kuntalain muutosehdotusta omaisuudensuojan kannalta. Tästä perustuslakivaliokunta totesi seuraavan: "Lausuntopyynnössä viitataan 79 §:n mahdolliseen valtiosääntöoikeudelliseen merkitykseen kuntien itsehallinnon (HM 51,2 §) ja omaisuuden perustuslainsuojan (HM 12 §) kannalta. Jälkimmäisen seikan osalta on todettava perusoikeusuudistuksen lähtökohtana olleen, että esimerkiksi kunnat jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle (HE 309/1993 vp, s. 23/11; ks. myös PeVL 10/ 1996 vp). Valiokunta onkin arvioinut vain kuntien itsehallinnon näkökulmasta." Ks. samoin esim. PeVL 42/1998 vp.

³ On hyvä tiedostaa, ettei perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltojen tarkoituksena ole poistaa "edes" ihmisten välisiä hyväksyttäviä eroja tai erotteluja ja että erilaisten ihmisten kohtelu samalla tavoin (ns. tasapäistäminen) on yksi syrjinnän muoto. Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu tapauksessa *Thlimmenos*. Sen mukaan erilaisessa asemassa olevien ihmisten samanlainen kohtelu loukkaa ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan syrjintäkieltoa, jos kohtelulle ei voida esittää oikeutusperusteita (EIT, *Thlimmenos v. Kreikka*, 6.4.20

ottamisen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä, ellei peräti käske siihen.⁴

Kunnan asukkaiden itsehallinto ja itsehallinto kuntia suuremmilla alueilla

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös pohjautuu jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp, PeVL 22/2006 vp, PeVL 65/2002 vp, PeVL 31/1996 vp). Perustuslain 121 §:n säännös ilmentää itsehallinnon suojan lisäksi lainsäätäjän tarkoitusta siitä, että Suomen hallinto rakentuu keskushallinnon alapuolella olennaisesti kuntien ja kunnallisen itsehallinnon varaan (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 175).

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavikseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176).

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Säännöksen esitöiden mukaan kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohtien mukaisesti lailla on säädettävä veron määräytymisen perusteista eikä veron suuruuden perusteista, kuten perustuslain 81 §:ssä edellytetään valtion verojen osalta. Kunnilla on siten oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 176). Perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin jo perustuslain säätämisen yhteydessä, ettei kunnilla voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta ja että lainsäätäjällä on toimivaltainen järjestelemään kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia (PeVM 10/1998 vp). Kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi

⁴ Lausunnossaan PeVL 45/2016 vp perustuslakivaliokunta totesi, ettei perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus estä paikallisten erityisolosuhteiden huomioonottamista erityisesti perustuslain 20 §:n säännös vastuusta ympäristöstä huomioiden. Lausunnossa oli kysymys paikallisista ympäristöolosuhteista, mutta mahdollisuus huomioida alueellisia ja paikallisia erityisolosuhteita yhdenvertaisuussäätelyn estämättä voidaan ulottaa myös sosiaali- ja terveyspalveluihin, etenkin jos esimerkiksi vaikutusarviointien tai sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arvioiden perusteella tällaisten olosuhteiden huomioiminen on tarpeellista sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja yleisemmin perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden turvaamisen kannalta.

sisällöksi on sittemmin muodostunut se, että oikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan (ks. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 16/2014 vp).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjällä on kuntien verotusoikeuden ja rahoitusperiaatteen näkökulmasta varsin laaja harkintamarginaali säätaa merkittävistäkin muutoksista kuntien taloudelliseen asemaan, eikä yhdenvertaisuusperiaatteestaan johdu lainsäätäjälle tiukkoja rajoja pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Valiokunta on kuitenkin katsonut sosiaali- ja terveystalouden uudistukseen liittyneestä kuntien rahoitusvastuuta koskevasta sääntelyehdotuksesta toissa vaalikaudella, että osaan kunnista kohdistuvat lainsäädännöstä johtuvat kunnallisveron korotuspaineet olivat jo niin merkittäviä, että sääntely muodostui kokonaisuutena arvioiden perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi (PeVL 67/2014 vp).

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että tehtävistä säädetäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. ks. PeVL 26/2017 vp, ks. myös esim. PeVL 16/2014 vp 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 ja PeVL 50/2005 vp).

Perustuslakivaliokunta on valtiosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään lisäksi katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta (PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisien voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II).

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslain esitöiden mukaan säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita – kuten maakuntia – itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II, ks. myös PeVL 67/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin muodostavan yhdessä perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa kokonaisuuden (PeVL 20/2013 vp).

Yleistä maakuntaitsehallintoa ei ole toistaiseksi toteutettu Suomessa, eikä sellaista koskevia ehdotuksia ole ennen viime vaalikautta ollut perustuslakivaliokunnan käsiteltävinä (PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta oli aiemmin arvioinut kuntia suuremmalla hallintoalueella toimeenpantavaa itsehallintojärjestelmää perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta niin sanotusta Kainuun hallintokokeilusta antamissaan lausunnoissa (PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan sosiaali- ja terveystalouden uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (ks. PeVL 30/2016 vp, PeVL 75/2014 vp ja PeVL 67/2014 vp, ks. myös PeVL 26/2017 vp). Valiokunta on myös todennut, että julkisen talouden rahoituspohjaan vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät, kuten väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa (ks. PeVL 63/2016 vp ja PeVL 20/2013 vp, ks. myös PeVL 26/2017 vp).

Perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antamista lausunnoista PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp voidaan johtaa perusteiltaan samanlaisia vaatimuksia maakunnille sekä maakunnan ja valtion välisille suhteille perusoikeuksien turvaamisen ja sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen kannalta kuin kunnille. Kun perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin kokonaisuus edellyttää, että julkisen vallan on turvattava lailla yhdenvertaisella tavalla jokaiselle oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin, lainsäädännössä on varmistettava, että järjestämistä vastaavalla maakunnalla on sekä riittävät taloudelliset voimavarat että muutoinkin riittävä henkilöstöä, tiloja ja laitteistoja koskeva kapasiteetti tuottaa riittävät sosiaali- ja terveystaloudet. Näiden vaatimusten tulee toteutua paitsi kunkin maakunnan sisällä myös koko valtakunnan tasolla (PeVL 15/2018 vp).

Edelleen perustuslakivaliokunta on linjannut, että maakuntien rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa (PeVL 15/2018 vp). Näin ollen perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu kuitenkin valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (PeVL 26/2017 vp, ks. myös PeVL 20/2004 vp, PeVL 63/2014 vp, PeVL 19/2016 vp). Sosiaali- ja terveystaloudissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus (PeVL 15/2018 vp).

Arvio mahdollisuudesta muodostaa Helsingin kaupungista perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu kuntia suurempi hallintoalue ("kunta maakuntana")

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Säännöksellä on perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita – kuten maakuntia – itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II, PeVL 26/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin muodostavan yhdessä perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa kokonaisuuden (ks. PeVL 20/2013 vp ja PeVL 26/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut yhdeksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen perustuslain sallimaksi vaihtoehdoksi tehtävien siirtämisen kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus (ks. PeVL 67/2014 vp, ks. myös PeVL 75/2014 vp, PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp).

Perustuslain 121 §:n 4 momentista taikka sen esitöistä ei ole luettavissa tarkkoja reunaehtoja säännöksessä tarkoitettujen itsehallinnollisten hallintoalueiden suuruudesta (PeVL 26/2017 vp). Käsillä oleva tulkintakysymys – voidaanko Helsingin kaupungista muodostaa kuntaa suurempi itsehallintoalue (maakunta – on myös sikäli uusi, ettei siitä ole nimenomaista perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Valiokunta ei tarkkaan ottaen ole edes nimenomaisesti lausunut perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen hallintoalueiden suuruudesta. Ylipäätään valiokunta on alkanut enemmän linjata perustuslain 121 §:n 4 momentin tulkintaa vasta viime vaalikauden lausunnoissaan silloisista sosiaali- ja terveystalvujärjestelmän uudistusehdotuksista (PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp).

Se, että Helsingin kaupunki yksinään muodostaisi itsehallintoalueen kuntaa suuremmalla alueella, ei nähdäkseen olisi hyvin sopusoinnussa perustuslain 121 §:n 4 momentin sanamuodon kanssa. Säännöksen mukaan "itsehallinnosta kuntia *suuremmilla* hallintoalueilla säädetään lailla" (*kursivointi* – TO). Momentin sanamuodon mukainen tulkinta viittaisi siis siihen, ettei yksi kunta, ei edes Helsinki kaupunki, vaikka sen ominaispiirteet monessa suhteessa eroavat merkittävästi kaikista muista Suomen kunnista, voisi yksinään muodostaa perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua hallintoaluetta.

Perustuslain tulkintaa suuntaavat ja määrittävät perustuslain tekstin ohella myös muut näkökohdat. Perustuslain yksittäisille säännöksille on haettava systemaattista tulkintaa ottaen huomioon muu perustuslakisääntely ja sen esityöt sekä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö. Systemaattisen tulkinnan tarvetta osoittaa jo yksin se, että perustuslakivaliokunnan

lausuntokäytännön mukaan perustuslain 121 §:n 1 momentti muodostavaa yhdessä perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa kokonaisuuden (PeVL 20/2013 vp ja PeVL 26/2017 vp). Samoin perustuslain 121 §:n 4 momentin tulkinnassa ovat merkityksellisiä perusoikeuksien turvaamisen liittyvät näkökohdat, jotka voivat puoltaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa sellaisia maakuntaitsehallinnon toteutumISRatkaisuja, joita voidaan pitää ”kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena.” (PeVL 26/2017 vp). Perusoikeuksien turvaaminen voi nähdäkseni muutoinkin olla perustuslain 121 §:n 4 momentin sanamuodosta poikkeamisen hyväksyttävänä perusteena. Viime kädessä perustuslain 121 §:n 4 momentin tulkinnassa on kysymys eri näkökohtien huomioonottamiseen perustuvasta kokonaisarviointista.

Nähdäkseni yksi kysymyksen arvioinnissa merkityksellinen seikka on myös siinä, että Helsingin kaupungin muodostaminen perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuksi hallintoalueeksi synnyttäisi asetelman, jossa Helsingin kaupunkia koskisivat erilaiset itsehallinnon muodot riippuen siitä, onko kysymys sosiaali- ja terveystalveluista tai muista tehtävistä: Yhtäältä Helsingin kaupunkia koskisi perustuslain 121 §:n 4 momentin mukainen itsehallinto siltä osin kuin kysymys olisi sosiaali- ja terveystalveluista. Toisaalta Helsingin kaupunkia koskisivat muiden tehtävien hoidossa perustuslain 121 §:n 1-3 momentin sisältämät vaatimukset kunnan asukkaiden itsehallinnosta, so. vaatimukset kuntien hallinnon demokraattisuudesta, vaatimuksen sääntelyn lakitasoisuudesta, yleisestä toimialasta sekä kunnallisesta verotusoikeudesta.

Lausuntoani varten saamani selvitys ei sisällä selvitystä siitä, millaisten periaatteiden varaan perustuslain 121 §:n 4 momentin mukainen maakuntien itsehallinto olisi tarkoitus rakentua ja kuinka merkittävästi maakuntien itsehallinto kenties poikkaisi perustuslain 121 §:n 1-3 momenttien mukaisesta kuntien asukkaiden itsehallinnosta. Tyydyn toteamaan, että mitä suuremmat maakunnan itsehallinnon erot olisivat kunnalliseen itsehallintoon verrattuna, sitä monimutkaisemmaksi asetelma voisi muodostua Helsingin kaupungin aseman lakisääteisen järjestämisen kannalta. Vastaavasti mitä pienemmät erot kunnallisen ja maakunnallisen itsehallinnon välillä olisivat, sitä vähämerkityksellisempi nyt esille tuotu näkökohta olisi.

Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentin sanamuodon kanssa ei olisi hyvin sopuSoinnussa se, että Helsingin kaupungista muodostettaisiin perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu itsehallinnollinen hallintoalue sosiaali- ja terveystalveluja varten. Samalla on kuitenkin syytä lisätä, että kysymys on valtiosäännön nykytilassa sikäli avoin ja tulkinnanvarainen, ettei perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä taikka perustuslakivaliokunnan tähänastisesta lausuntokäytännöstä ole luettavissa tarkkoja reunaehtoja säännöksessä tarkoitettujen itsehallinnollisten hallintoalueiden suuruudesta. Etenkään perustuslakivaliokunta ei toistaiseksi ole nimenomaisesti ottanut kantaa siihen, voiko yksi kunta muodostaa perustuslain 121 §:n 4 momentissa

tarkoitettuna hallintoalueen. Lisäksi pidän sallittuna poiketa perustuslain 121 §:n 4 momentin sanamuodosta, jos voidaan riittävän uskottavasti osoittaa, että perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden toteutumisen turvaamisen kannalta perustelluinta olisi muodostaa Helsingin kaupungista perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu hallintoalue. Tämä lienee sinänsä lähinnä teoreettinen tilanne, mutta silti on tärkeää todeta, että perustuslain 121 §:n 4 momentin sanamuodon mukaisesta tulkinnasta voidaan mielestäni poiketa, jos perusoikeuksien täysimääräinen turvaaminen sitä vaatii.

Arvio Helsingin kaupungin mahdollisuudesta kuntana järjestää sellaiset sosiaali- ja terveyspalvelut, joista muualla maassa vastaisivat maakunnat

En näe perustuslain kannalta estettä sille, että Helsingin kaupunki vastaisi *kuntana* sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä perustuslaissa turvattun kunnan asukkaiden itsehallinnon mukaisesti, vaikka muualla maassa niistä vastaisivat kuntia suuremmat itsehallinnolliset hallintoalueet, joita kutsuttaisiin esimerkiksi maakunniksi.

Nähdäkseni tämä vaihtoehto on selvästi lainsäätäjälle sallittujen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvaihtoehtojen piirissä, varsinkin jos voidaan riittävän uskottavasti osoittaa, että vaihtoehto toteuttaa kokonaisuutena arvioituina julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden edellyttämällä tavalla.

Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa siitä, että perustuslaki sallii alueellisten ja paikallisten erityispiirteiden huomioon ottamisen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistamisessa, ellei jopa edellytä sitä. On myös syytä torjua valtiosääntöisesti perusteettomana se, että erilaisia kuntia tai alueita olisi kohdeltava mekaanisen muodollisesti ”yhdenvertaisesti” tilanteessa, jossa niiden välillä voidaan osoittaa olevan sellaisia eroja, jotka ovat merkityksellisiä perusoikeuksia turvaavan sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän muodostamisen kannalta. Toisin sanoen perustuslaki ei edellytä erilaisten kuntien tai alueiden kohtelua samalla tavoin, eikä perustuslaki turvaa kuntien tai maakuntien ”yhdenvertaisuutta”, koska perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee vain ihmisiä ja koska kunnat ja maakunnat ovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien velvoittamia julkisen vallan tahoja.

Jos Helsingin kaupunki vastaisi sosiaali- ja terveyspalveluista perustuslain 121 §:n 1-3 momentissa turvattun kunnan asukkaiden itsehallinnon perusteella, kun taas muualla maassa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen olisi perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettun maakuntien itsehallinnon varassa, sosiaali- ja terveyspalvelut järjestettäisiin erilaisten itsehallintomuotojen puitteissa Helsingissä muuhun maahan verrattuna. Nähdäkseni tämä ”epäsymmetrinen” asetelma on kuitenkin

valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen lähinnä silloin, jos itsehallinnon muodolla olisi vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen.

Lausuntoani varten käytettävissäni ei ole ollut vaikutusarviointeja, tutkimustietoa tai muuta selvitystä siitä, miten erilaiset itsehallinnon muodot kenties vaikuttavat perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen edellytyksiin. Tästä syystä tyydyn toteamaan, että perustuslakivaliokunta on yhtäältä todennut lausunnossaan PeVL 26/2017 vp, että nykyisessä järjestelmässä, jossa sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluu pääosin kuntien tehtäviin, voidaan ”perustuslaissa turvattun kunnallisen itsehallinnon perusteella jossain määrin oikeuttaa kuntakohtaisia eroja sosiaali- ja terveystalvelujen toteutumistasossa, jos erot perustuvat kunnan nimenomaisiin päätöksiin lain asettamissa rajoissa ja asianmukaisiin selvityksiin paikallisesta sosiaali- ja terveystalveluiden tarpeesta” (ks. myös PeVL 45/2016 vp). Toisaalta valiokunta on todennut, että maakuntien ”itsehallinnosta on sen sijaan vaikea johtaa perustuslaillista oikeutusperustetta sosiaali- ja terveystalvelujen toteutumiselle eritasoisina eri puolilla maata tai saman maakunnan eri osissa.” (PeVL 26/2017 vp, ks. myös PeVL 15/2018 vp). Jälkimmäisessä kannanotossa oli nähdäkseni kysymys siitä, että hallituksen esityksen mukainen maakuntien itsehallinto olisi merkittävästi poikennut perustuslaista turvatusta kunnan asukkaiden itsehallinnosta. Valiokunnan viimeksi mainittu kannanotto puoltaakin maakuntien itsehallinnon järjestämistä kunnallista itsehallintoa määrittävien valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden suuntaisesti, etenkin jos itsehallinnon konkreettisilla järjestelyillä osoitetaan olevan vaikutusta perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen.

Kaiken kaikkiaan päädyn kantaan, jonka mukaan Helsingin kaupungille voidaan osoittaa järjestämisvastuu sosiaali- ja terveystalveluista muusta maasta poiketen kuntana, vaikka Helsinki vastaisi tällöin sosiaali- ja terveystalveluista perustuslain 121 §:n 1-3 momenteissa turvattun kunnan asukkaiden itsehallinnon puitteissa, kun taas muualla maassa näistä palveluista vastaisivat maakunnat perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun kuntia suurempien itsehallinnollisten hallintoalueiden puitteissa.

Arvio muista kysymyksistä tilanteessa, jossa Helsingin kaupungilla olisi järjestämisvastuu sosiaali- ja terveystalveluista

Arviotani on pyydetty useista sellaisista kysymyksistä, jotka syntyisivät tilanteessa, jossa Helsingin kaupungilla olisi järjestämisvastuu muusta maasta poiketen sosiaali- ja terveystalveluista joko kunta tai ”kunta maakuntana”. Seuraavassa arvioin kysymyksiä pyydettyssä järjestyksessä tuoden samalla esiin kysymysten taustakuvauksen. Jo tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että kysymykset ovat yleispiirteisiä ja että niiden taustakuvaus ei tarjoa yksityiskohtaisempaa selvitystä mahdollisesta sääntelystä. Näistä syistä seuraavassa arvioissa on monelta osin kysymys enemmän valtiosääntöisten lähtökohtien ja reunaehtojen esille tuomisesta mitenkään ”lopulliseksi” tarkoitetun valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin sijasta.

Arviotani varten saamassani taustaselvityksessä on kuvattu esitettyjen kysymysten taustaa seuraavasti (s. 1):

”

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

Tämän taustakuvauksen pohjalta arviotani on esitetty seuraavat kolme kysymystä:

1. ”Voitaisiinko perustuslain kannalta rajata Helsingin kaupungin oikeutta käyttää sote-palvelujen rahoitukseen valtion rahoituksen lisäksi myös omia varojaan (kunnan yleinen toimiala). Tarjotessaan maakunnan rahoituksen mahdollisesti ylittävää ”parempaa laatua.”

Arvio. Nähdäkseni yhtäältä perustuslain 19 §:n 3 momentista ja 22 §:sta sekä toisaalta perustuslain 121 §:n 1-3 momentissa turvatusta (Helsingin kaupungin) asukkaiden itsehallinnosta seuraa, että Helsingin kaupungilla on oikeus käyttää omia varojaan maakunnan rahoituksen lisäksi tarjotakseen maakunnan rahoituksen mahdollisesti ylittävää ”parempaa laatua.” Olisi ylipäätään outoa perustuslain 22 § huomioiden, että julkisen vallan taho – tässä tapauksessa Helsingin kaupunkia – kielletäisiin antamasta omilla varoillaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetuille perusoikeuksille ”korkeampaa” tai ”laadukkaampaa” suojaa verrattuna perusoikeuksien toteutumisen tasoon valtion tai maakunnan rahoituksen puitteissa, etenkin kun perusoikeuksien turvaamisen ohella otetaan huomioon perustuslain 121 §:n 1-3 momentissa Helsingin kaupungille turvattu kunnallinen itsehallinto. Toinen asia on, ettei perustuslaista johdu velvoitetta Helsingin kaupungille tavoitella oikeuksien korkeampaa tai laadukkaampaa suojaa omalla rahoituksellaan, jos valtion tai maakunnan rahoituksella kyetään turvaamaan jokaiselle

riittävät sosiaali- ja terveystalvet perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla Helsingin kaupungissa.

2. "jos Helsingille mahdollistetaan kunnallisverorahoituksen käyttö, edellyttäisikö se, että myös muilla kunnilla pitäisi olla mahdollisuus hankkia omille asukkailleen laadukkaampia sote-palveluja omalla rahoituksellaan".

Arvio. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan sosiaali- ja terveystalvetuissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus (PeVL 15/2018 vp, ks. myös PeVL 26/2017 vp). Rahoituskysymystä on siis arvioitava korostuneesti perusoikeuksien turvaamisen kannalta.

Viime vaalikaudella antamissaan lausunnoissa sosiaali- ja terveystalvetu järjestelmän uudistusehdotuksista perustuslakivaliokunta arvioi muun ohella ehdotusta, joka olisi kieltänyt kuntia, kuntayhtymiä sekä niiden tytäryhteisöjä ja määräysvallassa olevia säätiöitä tuottamasta maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveystalvetuja. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotukselle ei ollut esitetty perustuslain kannalta hyväksyttävää perustelua, eikä valiokunta siksi nähnyt perusteita sille, etteikö "kunta voisi tulevaisuudessa harkita yleisen toimialansa puitteissa päättää alkaa tuottaa joitain palveluita esimerkiksi verotusoikeutensa puitteissa keräämin resurssein." (PeVL 65/2018 vp, ks. myös PeVL 26/2017 vp).

Nähdäkseni perustuslain 19 §:n 3 momentista ja 22 §:stä sekä toisaalta perustuslain 121 §:n 1-3 momentissa turvatusta kunnan asukkaiden itsehallinnosta seuraakin myös muiden kuntien oikeus hankkia omille asukkailleen laadukkaampia sosiaali- ja terveystalvetuja omalla rahoituksellaan. Pidän ylipäätään outona perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisen näkökulmasta, jos kuntia kiellettäisiin yrittämästä antaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatuille oikeuksille "korkeampaa" tai "laadukkaampaa" suojaa omalla rahoituksellaan. Toinen asia on, ettei perustuslaista johdu velvoitetta kunnille tavoitella oikeuksien korkeampaa tai laadukkaampaa suojaa omalla rahoituksellaan, jos maakunnan rahoituksella jo kyetään turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvetut perustuslain 19 §:n 3 momentissa edellytetyn mukaisesti.

3. "(j)os (teoreettisesti) kävisi niin, että sote:n valtionrahoituksesta jäisi Helsingille säästöjä, voiko niitä käyttää kaupungin muihin palveluihin (esim. tilanteessa, jossa Helsinki on aiemmin käyttänyt ylimääräistä omaa rahoitustaan sote-palveluihin)"?

Nähdäkseni perustuslain kannalta ei ole estettä sille, että sosiaali- ja terveystalvetujen valtionrahoitukseen liittyisi esimerkiksi lakisääteinen ehto, jonka mukaan valtion rahoitusta saa käyttää vain sosiaali- ja terveystalvetuihin ja että rahaa ei saa edes säästöön jäädessä käyttää

kaupungin muihin palveluihin. Toisaalta perustuslain kannalta ei ole myöskään estettä poiketa tästä ehdosta esimerkiksi edellytyksellä, että Helsinki olisi aiemmin käyttänyt ylimääräistä omaa rahoitustaan sosiaali- ja terveystalouteen. Nämä kysymykset ovat siis lainsäätäjän harkintavallan piirissä. Perustuslain kannalta on lähinnä korostettava sitä, että perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että Helsingin kaupungilla (ja maakunnilla) on käytännön edellytykset suoriutua sosiaali- ja terveystalouteen liittyvistä tehtävistään (ks. ks. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp, ks. myös PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp) ja että esimerkiksi budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (PeVL 26/2017 vp, ks. myös PeVL 20/2004 vp, PeVL 63/2014 vp, PeVL 19/2016 vp).

Edelleen saamani selvityksen mukaan ”Helsinki voisi käyttää lainainstrumentteja soten rahoitukseen (ml investoinnit). Sen asema lainamarkkinoilla olisi eri kuin mahdollisesti maakuntien sen nollariskisyyden vuoksi (verotusoikeus)”. Tätä taustaa vasten arviotani on pyydetty seuraavasta kysymyksestä:

4. ”Edellyttäisikö tämä, että myös maakunnilla tulisi olla oikeus ottaa pitkäaikaista lainaa. Jos Helsingillä olisi oikeus käyttää kunnallisveroja sote-rahoitukseen sekä lainainstrumentteja, sillä voisi olla sote-rahoitukseen toisenlainen lähtötilanne kuin maakunnilla (edellyttäen, että maakunnilla ei olisi pitkäaikaisen lainan otto-oikeutta, kuten aiemmassa uudistuksessa)”

Kuten edellä on todettu, keskeisintä on rahoitusratkaisulla toteuttaa perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen. Tähän turvaamisvelvoitteeseen kuuluu muun ohella valtion vastuu huolehtia siitä, että Helsingin kaupungilla tai maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua sosiaali- ja terveystalouteen liittyvistä tehtävistään. Koska perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin kokonaisuus edellyttää, että julkisen vallan on turvattava lailla yhdenvertaisella tavalla jokaiselle oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouteen, lainsäädännössä on varmistettava, että järjestämistä vastaavalla kunnalla tai maakunnalla on sekä riittävät taloudelliset voimavarat että muutoinkin riittävä henkilöstöä, tiloja ja laitteistoja koskeva kapasiteetti tuottaa riittävät sosiaali- ja terveystalout. Näiden vaatimusten tulee toteutua paitsi kunkin maakunnan sisällä myös koko valtakunnan tasolla (PeVL 15/2018 vp, ja PeVL 65/2018 vp).

Kuten edellä on myös tuotu esiin, perustuslain yhdenvertaisuussäntely ei koske julkisen vallan tahoja, kuten kuntia tai maakuntia. Näin ollen perustuslain yhdenvertaisuussäntely ei edellytä sitä, että maakunnilla tulisi olla pitkäaikaisen lainan otto-oikeus sillä perusteella, että Helsingin kaupungilla olisi oikeus käyttää kunnallisveroja sosiaali- ja terveystaloutien rahoitukseen sekä lainainstrumentteja.

Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan perustuslaki ei edellytä, että maakunnilla tulisi olla oikeus ottaa pitkäaikaista lainaa, jos muutoin voidaan riittävän varmasti turvata maakuntien edellytykset taata sosiaali- ja terveystalvet perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden tarkoittamalla tavalla. Jos kuitenkin perusoikeuksien turvaamisen varmistaminen sitä vaatisi, siinä tapauksessa maakunnilla tulisi olla oikeus ottaa pitkäaikaista lainaa. Perustuslain kannalta olisi siten ongelmattomin sellainen sääntelymalli, jossa sallittaisiin maakunnille pitkäaikaisen lainan otto-oikeus tilanteessa, jossa se olisi välttämätöntä perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin normikokonaisuuden toteutumisen turvaamiseksi. (Vaatumukseen välttämättömydestä sisältyisi muun ohella ajatus siitä, ettei olisi käytettävissä muita yhtä tehokkaita keinoja varmistaa perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin normikokonaisuuden toteutuminen. Vaikka tällainen tilanne lienee teoreettinen, tämän tyyppisen säännöksen sisällyttämistä lakiin voidaan pitää perusteltuna, jotta jokaisen oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalvetuihin tulisi säännösperusteisesti turvatuksi.)

Lopuksi⁵ arviotani on pyydetty sosiaali- ja terveystalvetujen eriyttämisestä kunnan kirjanpidossa muun muassa maakuntien ohjauksen ja rahoitusjärjestelmän vuoksi. Tällöin arviotani on pyydetty yhtäältä siitä, ”estäisikö eriyttäminen sotea ja muita tehtäviä palvelevat yhteiset investoinnit”, ja toisaalta kirjanpidon eriyttämistä koskevan sitovan ohjeistuksen tarpeellisuudesta.

Kysymykset ovat merkityksellisiä lähinnä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan taloudellisen itsehallinnon kannalta. Nähdäkseni sosiaali- ja terveystalvetujen eriyttäminen kunnan kirjanpidossa sekä eriyttämistä koskeva sitova ohjeistus eivät olisi ongelmallisia kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta, kunhan vain eriyttäminen ja siihen liittyvä sitova ohjeistus ovat tarpeellisia esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvetujärjestelmän rahoitus- ja ohjausjärjestelmän avoimuuden, selkeyden ja valvonnan kannalta. Eriyttäminen voidaan mielestäni myös toteuttaa siten, ettei se estä sosiaali- ja terveystalvetuja ja muita tehtäviä palvelevia yhteisiä investointeja, jos vain yhteiset investoinnit eivät estä tai vaaranna sosiaali- ja terveystalvetujen toteutumista perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n edellyttämällä tavalla.

Erillisen alueen mahdollisuus kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi

Saamani selvityksen mukaan Vantaan ja Keravan alueilla sosiaali- ja terveystalvetujen järjestäjän ruotsinkielisten määrä jää vähäiseksi. Selvityksen mukaan sosiaali- ja terveystalvetujen hoitamiseksi olisi olemassa

⁵ Taustakuvauksessa on lyhyt maininta ilman varsinaista kysymystä siitä, että ”arviointimenettelyn ja siihen liittyvän pakkoyhdistämisen osalta Helsingin asema olisi erilainen kuin maakuntien. Tämän osalta tulisi mahdollisesti säätää jostain erillismenettelystä. (jos ei ole maakunta)” – Tyydyn toteamaan, että perustuslain kannalta olisi perusteltua säätää erillisestä Helsinkiä koskevasta arviointimenettelystä ja siihen liittyvästä pakkoyhdistämisestä.

myös sellaisia aluejakovaihtoehtoja, kuten "Itä-Uusimaa, pääkaupunkiseutu- ja Helsinki-vaihtoehdot", joissa kielelliset oikeudet "toteutuisivat paremmin". Tätä taustaa vasten valtiosääntöoikeudellista arviotani on pyydetty "erillisen alueen mahdollisuudesta".

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ensinnäkin ilmenee, että sosiaali- ja terveystalv palvelujärjestelmän uudistamista ei "ole valtiosääntöoikeudellisesti riittävää arvioida ainoastaan sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, vaan ehdotetun uudistuksen toteuttamistapaa on syytä tarkastella myös muiden perustuslain säännösten valossa" (Ks. esim. PeVL 63/2016 vp ja PeVL 67/2014 vp). Nyt käsillä olevan kysymyksen arvioinnissa ovat merkityksellisiä ennen muuta perustuslain 17 §:ssä turvatut kielelliset oikeudet sekä perustuslain 122 §:n säännös hallinnollista jaotuksista.

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. Perustuslain säännös edellyttää paitsi näiden kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön *tosiasiallisen* tasa-arvon turvaamista. Perustuslakivaliokunta on korostanut voimakkaasti tarvetta kiinnittää erityistä huomiota kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen (PeVL 26/2017 vp, ks. myös PeVL 65/2018 vp).

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 17 §:n 2 momentilla on merkitystä esimerkiksi yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (HE 309/1993 vp, s. 65). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa sosiaali- ja terveystalv palvelut kuuluvat perustuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitettujen yhteiskunnallisten tarpeiden piiriin (PeVL 63/2016 vp ja PeVL 26/2017 vp).

Kielellisiin oikeuksiin viitataan myös perustuslain 122 §:n 1 momentissa, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Tärkeää on, että hallintoa järjestettäessä otetaan huomioon kielelliset perusoikeudet sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Perustuslain esitöiden mukaan säännöksessä korostetaan kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 177/I).

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen (ks. esim. PeVL 21/2009 vp, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 63/2016 vp) viitannut arvioissaan erilaisista hallinnollisista jaotuksista kielellisten oikeuksien kannalta perustuslakiuudistusta koskevaan mietintöönsä, jonka mukaan kielelliset

olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa (PeVM 10/1998 vp, s. 35). Tämä on tarkoittanut perustuslakivaliokunnan mukaan muun muassa sitä, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määrittellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka ”parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet” (PeVL 21/2009 vp, PeVL 67/2014 vp PeVL 63/2016 vp, ks. myös PeVL 65/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä edelleen ilmenee, että kielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään, samoin kuin yleisemminkin vaikutusmahdollisuudet aluehallinnossa, saattavat vaarantua erityisesti silloin, jos kielivähemmistö jää hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi (PeVL 21/2009 vp). Valiokunta on edelleen korostanut, että esimerkiksi kuntajaon muutosten ei pidä johtaa kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eikä huonontaa kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, PeVL 37/2006 vp ja PeVL 33/2009 vp).

Perustuslain ohella kielellisten oikeuksien toteutumiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa on kiinnitetty huomiota Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontakäytännössä. Euroopan neuvoston ministerikomitea kehotti kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa koskevassa päätöslauselmassa (CM/ResCMN(2017)1; 15.3.2017) Suomea tehostamaan pyrkimyksiä varmistaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja on asianmukaisesti saatavilla jokaisen ensimmäisellä kielellä, erityisesti ruotsin ja saamen kielillä, ja että hallinnon uudistusten yhteydessä taataan vähemmistöihin kuuluvien kielelliset oikeudet (ks. myös PeVL 26/2017 vp).

Edellä selostettujen valtiosääntöoikeudellisten linjausten perusteella on nähdäkseni perustuslain kannalta syytä lähtökohtaisesti tavoitella sellaisia aluejakovaihtoehtoja, jotka ”parhaiten toteuttavat kielelliset oikeudet”. Jos siis sosiaali- ja terveyspalvelujen hoitamiseksi sellaiset aluejakovaihtoehdot, kuten ”Itä-Uusimaa, pääkaupunkiseutu- ja Helsinki-vaihtoehdot” toteuttavat kielellisiä oikeuksia ”paremmin”, silloin nämä vaihtoehdot ovat lainsäätäjän harkintavallan piirissä Vantaan ja Keravan alueen sijasta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kuitenkin vuonna 2016 nähdäkseni tarkistettu sitä, että kielellisille oikeuksille annetaan ratkaiseva painoarvo tilanteessa, jossa lainsäätäjällä on valittavana useita *muuten kuin kielellisten oikeuksien kannalta yhtä hyviä vaihtoehtoja*. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 63/2016 vp arvioitavana oli silloisen sote-järjestämislakiehdotuksen 11 §:n sääntely palvelujen kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin. Pykälän 2 momentin sääntely olisi perustunut vuoden 2017 alussa voimaan tulleisiin terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muutoksiin, joilla laaja päivystys keskitettiin 12 yksikköön.

Perustuslakivaliokunta totesi lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 63/2016 vp), että perustuslain 17 §:n kielelliset perusoikeudet parhaiten toteuttavana ratkaisuna voitiin sinänsä pitää sitä, että laajan päivystyksen yksikkö sijoitettaisiin sekä Vaasan että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin. Lausunnossa kuitenkin myös todettiin, että jos jokin sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisehdotus ”johtaa kielellisten oikeuksien toteutumisen heikentymiseen... hyväksyttävyyden kannalta arvioinnissa ratkaisevaa on se, onko lainsäätäjällä ollut valittavana useita muuten kuin kielellisten oikeuksien kannalta yhtä hyviä vaihtoehtoja”. Edelleen valiokunta totesi, että tällaisessa ”harkintatilanteessa, joka liittyy perimmillään perustuslaissa turvattuihin välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin, 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.” (PeVL 63/2016 vp).

Näistä lähtökohdista perustuslakivaliokunta katsoi, että jos on ”riittävän uskottavasti” osoitettu, että ehdotettu järjestämismalli ”on väestön palvelutarpeen, saavutettavuuden ja potilasturvallisuuden kannalta” esillä olevista vaihtoehdoista ”parempi”, ”... perustuslaista ei seuraa velvoitetta antaa tämänkaltaisessa harkintatilanteessa kielellisille oikeuksille yksinomaisesti ratkaisevaa painoarvoa muiden perusoikeuksien toteutumisen kustannuksella.” (PeVL 63/2016 vp).

Lopputuloksena oli, että valiokunta piti perustuslain kannalta sallittuna laajan päivystyksen yksikön keskittämistä Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin, vaikka valiokunnan mukaan kielellisiä oikeuksia parhaiten toteuttavana ratkaisuna olisi sinänsä ollut laajan päivystyksen yksikön sijoittaminen sekä Vaasan että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin. Valiokunta totesi kuitenkin perustuslain 17 §:n 2 momentin edellyttävän, että ehdotetussa ratkaisussa turvataan kattavasti ruotsinkielisen väestön oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon ja muihin sosiaali- ja terveystalveluihin omalla kielellään asioiden ja samanlaisten perusteiden mukaan kuin suomenkielisen väestön kohdalla. Valiokunta asetti tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytykseksi, että kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen turvataan vähintään asettamalla Seinäjoen keskussairaalalle nimenomainen lakisääteinen velvoite huolehtia siitä, että Vaasasta Seinäjoelle siirtyvät ruotsinkieliset voivat käytännössä käyttää omaa kieltään.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 63/2016 vp merkitsee tarkistusta valiokunnan aiempaan, edellä selostettuun lausuntokäytäntöön kielellisistä oikeuksista, vaikka lausunnossa oli arvioitavana varsin erityinen kysymys laajan päivystyksen yksikön sijoittamisesta joko Vaasan tai Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin taikka molempiin. On myös syytä huomauttaa, ettei arviotani varten saamani selvityksen valossa ole mahdollista arvioida sitä, mikä käsillä olevista aluejakovaihtoehdoista (Vantaan ja Keravan alueet, Itä-Uusimaa, pääkaupunkiseutu- ja Helsinki-vaihtoehdot) voisi olla sellaisten valtiosääntöisten seikkojen kuin väestön

palvelutarpeen, saavutettavuuden ja potilasturvallisuuden kannalta perustelluin vaihtoehto, jonka yhteydessä perustuslaista ei seuraisi velvoitetta antaa tämänkaltaisessa harkintatilanteessa kielellisille oikeuksille ”yksinomaisesti ratkaisevaa painoarvoa muiden perusoikeuksien toteutumisen kustannuksella” perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 63/2016 vp tarkoitetun mukaisesti.

Tyydyn toteamaan, että jos voidaan ”riittävän uskottavasti” osoittaa, että Vantaan ja Keravan alue on sinänsä sellaisten seikkojen kuin väestön palvelutarpeen, saavutettavuuden ja potilasturvallisuuden kannalta perustelluin vaihtoehto, lainsäätäjällä ei ole perustuslaista johtuvaa velvoitetta antaa kielellisille oikeuksille, sellaisina kuin ne täsmentyvät edellä selostetussa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, yksinomaisesti ratkaisevaa painoarvoa. Tällöinkin saattaa kuitenkin olla tarve sellaisiin lakisääteisiin järjestelyihin, joilla käytännössä turvataan Vantaan ja Keravan alueen ruotsinkieliselle väestölle oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin omalla kielellään asioiden ja samanlaisten perusteiden mukaan kuin suomenkieliselle väestölle.

Helsingissä 5. päivänä lokakuuta 2019

Tuomas Ojanen

OTT, Helsingin yliopiston valtiosääntöoikeuden professori
Helsinki