

## LAUSUNTO

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa eräistä oikeudellisista kysymyksistä, jotka liittyvät pääkaupunkiseudun erityisasemaan maakunta-malliin perustuvassa sote-ratkaisussa. Lausuntoni on pyydetty erityisesti seuraavista kysymyksistä:

1. Voisiko Helsingin kaupunki muodostaa perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitetun itsehallintoalueen tai voisiko Helsingin kaupungilla olla kuntana ne sote-tehtävät, joista muussa maassa vastaavat maakunnat?
2. Voitaisiinko Vantaasta ja Keravasta muodostaa sote-alue, vaikka olisi osoitettavissa alueellisia vaihtoehtoja, joissa kielelliset oikeudet toteutuisivat paremmin?

Esitän lausuntoni seuraavaa.

### *Helsingin erityisasema sote-hallinnossa*

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös selvästikin edellyttää, että kuntajako kattaa koko maan. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia laajemmilla alueilla säädetään lailla. Tämä säännös ei 1 momentista poiketen nimenomaisesti edellytä, että kuntia suuremmat itsehallintoalueet peittävät koko valtakunnan alueen. Voidaanko tällaista vaatimusta kuitenkin perustella esimerkiksi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäntelyllä?

Lainsäädäntöhistoriasta on osoitettavissa esimerkki, jossa perustuslain 121 §:n 4 momenttia toteuttava itsehallinnollinen järjestely otettiin käyttöön vain osassa maata. Kainuun hallintokokeilu,

josta säädettiin tavallisen lain säätämisyksessä käsitellyllä lailla, toteutti perustuslakivaliokunnan lausunnon (65/2002 vp) mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittamaa itsehallintoa. Tämä oli myös yksi perusteista, joiden nojalla perustuslakivaliokunta katsoi, että hallintomalli ei ollut perustuslain kanssa ristiriidassa, vaikka se rajoittikin perustuslain 121 §:n mukaista kunnallista itsehallintoa.

Kainuun maakunta huolehti merkittävästä osasta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä, joita muualla maassa hoitivat kunnat. Se myös päätti Euroopan yhteisön rakennerahastovarojen ja niiden vastinrahoituksen suuntaamisesta käyttötarkoituksiinsa samoin kuin kansallisen kehittämisrahoituksen suuntaamisesta lainsäädännön mukaisiin käyttötarkoituksiin. Perustuslakivaliokunta katsoi launnossaan, että kokeilun kohteena oli sellainen kuntaa suuremmalla hallintoalueella toimeenpantava itsehallintojärjestelmä, josta perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla säädetään lailla. Samalla valiokunta arvioi, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävien siirtäminen vaikutti merkittävästi kokeilun alueen kuntien hallintoon ja kavensi kuntien asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa.

Valiokunta kuitenkin totesi, että tehtävien siirron taustalla oli Kainuun poikkeuksellisen vaikea taloudellinen ja sosiaalinen tilanne, joka jatkuessaan uhkasi kuntien mahdollisuuksia tuottaa riittävästi kunnallisia peruspalveluja. Sääntelyn tarkoituksena oli turvata maakunnan asukkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet saada näitä palveluja. Ehdotuksella pyrittiin siten toteuttamaan julkisen vallan velvoitteita turvata perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perusoikeuksia. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelylle oli perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita. Valiokunta antoi painoa myös sille, että kunnallista itsehallintoa korvasi maakunnalle siirtyvässä tehtävissä maakunnallinen itsehallinto, jota osaltaan toteutti vaaleilla valittu valtuusto. Vaaleihin perustuva itsehallintojärjestely lisäsi maakunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia maakunnallisella tasolla, mutta tehtävien siirto kunnilta maakunnalle vastaavasti kavensi niitä paikallisella tasolla. Kokonaisuutena tämä ei kuitenkaan valiokunnan mielestä merkinnyt olennaista muutosta maakunnan asukkaiden asemaan. Ehdotuksella ei myöskään kavennettu kuntien yleistä toimialaa, vaan siirtyvät tehtävät olivat kuntien pakollisia tehtäviä.

Valiokunta tarkasteli käsiteltävänään ollutta lakiehdotusta myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Yhdenvertaisuusperiaatteen lähtökohtana on samanlainen kohtelu muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Valiokunta viittasi kuitenkin alueellisia kokeiluja koskevaan lausuntoikäntönsä ja totesi pitäneensä jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa

kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta oli katsonut, että yhdenvertaisuusperiaate ei aseta tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle kun pyritään kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa olla sellainen hyväksyttävä peruste, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa.<sup>1</sup>

Valiokunnan mukaan Kainuun hallintokokeilulla tavoiteltiin perustuslain kannalta hyväksyttäviä päämääriä. Oli perusteltua hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista samoin kuin mahdollisuuksista pyrkiä tällä tavoin varmistamaan kunnallisten peruspalvelujen saatavuus. Lisäksi kokeilun toteuttamiselle juuri Kainuun maakunnassa oli maakunnan erityisasemaan liittyvät hyväksyttävät perusteet.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli Kainuun hallintomallin hyväksyttävyyttä perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn kannalta yksinomaan kokeilulainsäädäntöä koskevassa lausuntokäytäntönsä valossa. Lausunnon johtopäätöksiä ei siten voida suoraan siirtää pysyviksi tarkoitettujen erityisjärjestelyjen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Valiokunta perusteli Kainuun hallintomallin valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä kunnallisen itsehallinnon rajoituksesta huolimatta sillä, että sääntelyn tarkoituksena oli turvata maakunnan asukkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet saada sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetustoimen peruspalveluita. Sääntelyllä pyrittiin toteuttamaan julkisen vallan velvoitteita turvata perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuja sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia. Nämä argumentit ovat merkityksellisiä paitsi silloin, kun uusi hallintomalli otetaan käyttöön vain jossakin osassa maata, myös silloin, kun jokin osa maata jätetään muualla maassa toteutettavan mallin ulkopuolelle.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö osoittaa, että perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää eri asemaan asettamisen ilman hyväksyttävää syytä muun muassa asuinpaikan perusteella (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, 26/2017 vp ja 67/2014 vp). Eri osissa valtakuntaa noudatettavat hallintomallit asettavat eri osissa valtakuntaa asuvat eri asemaan. Jos kuitenkin pystytään osoittamaan, että erilaisia hallintomalleja tarvitaan takaamaan perusoikeuksien, kuten perustuslain 19.3 §:n mukaisten perusoikeuksien, yhdenvertainen toteutuminen, tämä on katsottava perustuslain 6 §:ssä tarkoitetuksi hyväksyttäväksi perusteeksi poiketa hallintojärjestelyissä alueellisesta yhdenvertaisuudesta. Luultavaa on, että perustuslakivaliokunta olisi katsonut perustuslain sallivan itsehallinnollisen

---

<sup>1</sup> Valiokunta viittasi lausuntoonsa 11/2002 vp ja siinä mainittuihin lausuntoihin.

erityisjärjestelyn Kainuun maakunnassa, vaikka kysymyksessä ei olisi ollut pelkästään määräaikainen kokeilu.

Vastaavasti on katsottava, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätely ei estä valtakunnan jonkin alueen, kuten Helsingin kaupungin, jättämistä sote-palveluja toteuttavan maakuntahallinnon ulkopuolelle, jos tähän voidaan osoittaa perustuslain 6.2 §:n edellyttämiä hyväksyttäviä perusteita. Tällainen peruste on ennen kaikkea se, että asukkaiden sote-palvelut voidaan turvata paremmin ja kustannustehokkaammin muulla hallintomallilla. Jos poikkeusjärjestely merkitsisi, että Helsingin kaupunki järjestäisi kuntana ne sote-palvelut, jotka muualla maassa järjestetään perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittaman alueellisen itsehallinnon puitteissa, järjestely ei myöskään kaventaisi Helsingin kaupungin asukkaiden tähän perustuslain pykälään perustuvia itsehallinnollisia osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia.

Perustuslain 121 §:n 1 momentti edellyttää, että kuntajako kattaa koko valtakunnan alueen. Sen sijaan perustuslain 121 §:n säännökset kunnallisesta itsehallinnosta tai perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätely eivät edellytä, että 121 §:n 1 momentissa tarkoitetuilla kunnilla on kaikissa suhteissa samat lakisääteiset velvoitteet, mikäli velvoitteiden erilaisuudelle voidaan osoittaa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen hyväksyttävien perusteiden. Kainuun hallintokokeilussahan oli kysymys myös tästä: Kainuun kunnilla ei ollut niitä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen lakisääteisiä tehtäviä, joita muut kunnat olivat velvollisia hoitamaan. Vastaavasti jollakin kunnalla voi perustuslain estämättä olla sellaisia lakisääteisiä tehtäviä, joita muilla kunnilla ei ole, jos tällaiseen järjestelyyn voidaan osoittaa hyväksyttävät, esimerkiksi perustuslain 19.3 §:n mukaisten sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvät perusteet. Niinpä ei ole estettä osoittaa sote-tehtäviä maakunta-mallista poiketen Helsingin kaupungille, jos tätä voidaan perustella sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisella.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin sanamuodossa käytetään ilmausta ”itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla”. Sanamuotoa saatetaan tulkita siten, että kunnan ja maakunnan alue ei voisi olla yhtenevä. En pidä tätä tulkintaa oikeana. Jos jonkin kunnan asukasmäärä vastaa muualla maahan perustettavien maakuntien asukasmäärää tai jopa ylittää sen, perustuslaki ei nähdäkseni estä järjestelyä, jossa kunta ja maakunta ovat alueeltaan ja asukasmäärältään yhtenevät. Näin on asianlaita varsinkin silloin, jos erityisjärjestelylle voidaan osoittaa hyväksyttäviä, esimerkiksi perusoikeuksien toteuttamiseen liittyviä perusteita.

Perustuslaki ei nähdäkseen estäisikään myöskään sellaista järjestelyä, jossa Helsinki hoitaa sote-tehtävät maakuntana. Helsingillä olisi tällöin oikeudellisesti kaksinaisluonne. Sote-tehtävissä ja mahdollisissa muissa maakunnille osoitettavissa tehtävissä Helsinki toimisi maakuntana, toteuttaisi perustuslain 121.4 §:n tarkoittamaa alueellista itsehallintoa ja noudattaisi maakunnista annettavaa lainsäädäntöä. Muissa asioissa Helsinki toimisi kuntana, toteuttaisi perustuslain 121.1-3 §:ssä tarkoitettua kunnallista itsehallintoa sekä noudattaisi kuntalakeja ja muuta kuntia koskevaa lainsäädäntöä. Kutsun vaihtoehtoja *kunta-malliksi* ja *maakunta/kunta-malliksi*. Jos Helsingille halutaan antaa sote:n hallinnossa erityisasema ja jos tälle pystytään osoittamaan sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvät, perustuslain 6.2 §:n edellyttämät hyväksyttävät perusteet, valinta näiden mallien välillä ei ole niinkään valtiosääntöoikeudellinen kuin poliittis-hallinnollinen tarkoituksenmukaisuuskysymys.

Valinnassa on kyse muun muassa hallinnollisen ja oikeudellisen päällekkäisyyden välttämisestä sekä siitä, miten vaihtoehtoisissa malleissa pystytään erottamaan sote-tehtävät ja sote-talous Helsingin muista tehtävistä ja muusta taloudesta. Maakunta/kunta-mallissa erottelu voi olla helpompaa kuin kunta-mallissa. Maakunta/kunta-mallissa ongelmia voi kuitenkin aiheuttaa erityisesti kaksinainen oikeushenkilöllisyys: Helsingillä olisi oikeushenkilöllisyys yhtäältä kuntalain tarkoittamana kuntana ja toisaalta maakuntalain tarkoittamana maakuntana. Niinpä tässä mallissa esimerkiksi kaupungin sote-omaisuus tulisi ilmeisesti siirtää maakunnalle omaisuusjärjestelyjä koskevien yleisten säännösten mukaisesti, mitä kunta-malli ei edellyttäisi. Taloudelliset suhteet maakunnan ja kunnan välillä saattaisivat olla muutoinkin maakunta/kunta-mallissa vaikeammin järjestettävissä kuin kunta-mallissa. Tämä voi koskea esimerkiksi kuntaverotuksen tuoton tai kunnan pitkäaikaisen lainanoton ohjaamista sote-tehtäviin, jota, kuten jäljempänä esitän, pidän mahdollisena. Toisaalta, kuten jäljempänä niin ikään totean, myös kunta-mallissa sote-talous tulisi eriyttää muusta kuntataloudesta.

Valinta kunta-mallin ja maakunta/kunta-mallin välillä edellyttää seikkaperäistä vertailua sekä malleihin liittyvien etujen ja haittojen huolellista punnintaa.

### *HUS:n asema*

Uudenmaan kuntien kaavailemaan sote-malliin sisältyy Uudenmaan erikoissairaanhoidon säilyttäminen HUS:ssa. Epäselvää on, mikä HUS:n oikeudellis-organisatorinen luonne olisi. On vaikea ajatella, että HUS jatkaisi kuntayhtymänä, jos Uusimaa – Helsinkiä lukuun ottamatta –

muodostaisi maakunnan tai jos Uusimaa jakautuisi useaksi maakunnaksi. Kummassakin näistä vaihtoehtoista sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismallista siirtyisi – Helsinkiä mahdollisesti lukuun ottamatta – kunnilta maakunnalliselle itsehallintotasolle ja valtiollisen kokonaisuuden varaan. HUS ei tällöin voisi enää toimia kuntien rahoittamana kuntayhtymänä. HUS voisi säilyä kuntayhtymänä vain siinä tapauksessa, että Uudenmaan sote järjestettäisiin muusta maasta poiketen kokonaisuudessaan kunta-pohjalle. Tällainen erilliskäyttö taas edellyttäisi samankaltaisia sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamiseen liittyviä perusteluja kuin sote-tehtävien osoittaminen muualla maassa noudatettavasta maakunta-mallista poiketen Helsingille kaupungille. Hyväksyttävien perusteiden osoittaminen kaikkien Uudenmaan kuntien erityisasemalle olisi todennäköisesti huomattavasti vaikeampaa kuin Helsinkiä koskevan erilliskäytön valtiosääntöoikeudellinen perusteleminen.

Jos myös Uudellamaalla – mahdollisesti Helsinkiä lukuun ottamatta – toteutetaan, erikoissairaanhoidon lukuun ottamatta, maakuntamalli, HUS:sta tulisi ilmeisesti muodostaa Uudenmaan maakuntien ja, jos Helsingin asema järjestetään kunta-mallin pohjalle, Helsingin kaupungin yhteistoimintaorganisaatio. Maakuntien ja kunta-mallissa Helsingin kaupungin tulisi myös huolehtia HUS:n rahoituksesta, edellyttäen tietysti, että Uudenmaan alueen erityissairaanhoidon rahoitusta ei lain nojalla ohjattaisi suoraan HUS:lle. Ratkaistavaksi tulisi myös, säilyisikö sote:n järjestämismallista yhteistoimintaorganisaation jäsenillä vai annettaisiinko sekin HUS:lle. Jos järjestämismallista säilyisi HUS:n jäsenillä, HUS olisi yksinomaan terveystalouden tuottaja. Tässä vaihtoehdossa HUS:sta voitaisiin ehkä tehdä jäsentensä yhteinen liikelaitos.

Kaikki HUS:n säilyttämiseen perustuvat vaihtoehdot merkitsisivät, että Uudenmaan sote-ratkaisu poikkeaisi muualla maassa toteutettavasta siinä, että erikoissairaanhoidon irrotettaisiin uudistuksen integraatiotavoitteen vastaisesti perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta. Lisäksi ratkaisuun sisältyisi vain Uudellamaalla toteutettava organisatorinen järjestely. Tällainen Uuttamaata koskeva erityiskäyttö on perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta mahdollinen, mikäli voidaan osoittaa, että se edistää sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaista toteutumista.

### *Sote-tehtävien rahoitus*

Viime vaalikaudella käsitellyssä mallissa sote-tehtävien järjestämismallista oli perustettavilla maakunnilla. Sote-tehtävien, kuten muidenkin maakunnille osoitettaviksi ehdotettujen tehtävien,

rahoitusvastuu olisi kuulunut valtiolle. Rahoituksen perusteista ehdotettiin säädettäväksi maakuntien rahoituslaissa. Maakunnilla ei olisi ollut valtion rahoituksen sekä asiakas- ja käyttömaksujen lisäksi muita merkittäviä tulolähteitä. Erityisesti on huomattava, että maakunnilla ei olisi ollut verotusoikeutta. Maakunnat eivät olisi voineet täydentää valtiollista rahoitusta verovaroillaan, mikäli valtion laskennallisin perustein määräytyvä rahoitus olisi osoittautunut riittämättömäksi. Maakunnilla olisi lisäksi ollut oikeus ainoastaan lyhytaikaiseen lainanottoon. Rahoituslakiehdotukseen sisältyi kuitenkin säännöksiä valtion lisärahoituksesta maakunnalle valtion laskennallisen rahoituksen osoittautuessa riittämättömäksi.

Kun sote:n järjestämisvastuu olisi siirtynyt kunnilta maakunnille, kun kunnilla ei enää myöskään olisi ollut edes osavastuuta rahoituksesta ja kun sote:n kokonaisrahoituksen siirtyminen valtiolle olisi vaatinut valtion verotulojen lisäämistä, hallituksen viime vaalikaudella antamaan sote-esitykseen (HE 15/2017 vp). sisältyi ehdotus kunnallisverotuksen leikkaamisesta kunnilta poistuvaa rahoitusvastuuta vastaavasti. Kunnat olisi uudistuksen voimaanpanolailta velvoitettu alentamaan kunnallisverotusta samalla prosenttiyksikkömäärällä. Lisäksi kunnan peruspalvelujen valtiosuuslakia olisi muutettu siten, että kuntien valtiosuuslaksia olisi leikattu maakunnille siirtyviä tehtäviä vastaavalla laskennallisella osuudella.

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää sekä kunta-mallissa että maakunta/kunta-mallissa, että Helsingin sote-tehtävien rahoitus hoidetaan samalla tavalla kuin muuallakin maassa. Jos rahoituksessa noudatetaan hallituksen viime vaalikaudella ehdottamia lähtökohtia, Helsingin sote-tehtävät tulisi rahoittaa täydellä valtionrahoituksella, Helsingin tulisi saada valtionrahoitusta maakuntiin sovellettavien kriteerien nojalla ja Helsingin kaupungin kunnallisveroprosenttia alennettaisiin ja valtiosuutta leikattaisiin kuten muissakin kunnissa. Näissä suhteissa ei nähdäkseni voida osoittaa sellaisia perustuslain 6 §:n 2 momentin tarkoittamia hyväksyttäviä perusteita, jotka perustelisivat valtiosääntöoikeudellisesti Helsingin asettamista kuntana tai maakuntana muista kunnista tai maakunnista poikkeavaan asemaan.

Pidän maakunnilta puuttuvaa verotusoikeutta ongelmallisena sekä perustuslain 121.4 §:n tarkoittaman itsehallinnon ja Euroopan Neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(3) artiklan kannalta että myös siksi, että maakunnat eivät ilman verotusoikeutta voisi saada lainamarkkinoilla nollariskiluokitusta. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin lausunnossaan 15/2017 vp, että lainsäätäjällä on laaja harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen. Itsenäinen verotusoikeus ei valiokunnan mukaan ole ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus, vaikka se

valiokunnan mielestä olisikin perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu. Jos maakunnille ei myöskään tällä vaalikaudella käsiteltävässä sote-uudistuksessa myönnetä verotusoikeutta, Helsingin asema eroaisi muista sote-järjestäjistä siinä, että sillä olisi kuntana verotusoikeus. Sekä kunta-mallissa että maakunta/kunta-mallissa nousee kysymys, voisiko Helsinki täydentää sote-tehtävien valtiollista rahoitusta kunnallisveron tuotoilla. Jos maakunnille annetaan edellisellä vaalikaudella käsitellyn sote-ehdotuksen tavoin oikeus ainoastaan lyhytaikaiseen lainanottoon, vastaava kysymys koskee lainanottoa. Voisiko Helsinki täydentää sote:n valtiollista rahoitusta pitkäaikaisella lainanotolla ja rahoittaa näin esimerkiksi sote-investointejaan? On myös huomattava, että silloinkin kun maakunnilla olisi oikeus pitkäaikaiseen lainanottoon mutta ei verotusoikeutta, niiden asema lainamarkkinoilla olisi huonompi kuin Helsingin kaupungin. Maakunnilla ei Helsingin kaupungista poiketen olisi nollariskiluokitusta, joka edellyttää verotusoikeutta.<sup>2</sup>

On kyseenalaista, voidaanko tavallisella lailla rajoittaa kuntien mahdollisuutta ottaa hoidettavakseen lakisääteistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa täydentäviä sote-tehtäviä yleisen toimialansa puitteissa ja verovarojensa turvin. Perustuslain 121 §:ssä tarkoitettu kunnallinen itsehallinto suojaa kunnan oikeutta yleiseen toimialaan, ja kunnan oikeus päättää verovarojensa käyttämisestä kuuluu niin ikään perustuslain takaaman kunnallisen itsehallinnon keskeisiin piirteisiin. Sosiaali- ja terveydenhuolto puolestaan täyttää kiistatta tunnusmerkit, joita esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on asetettu kunnan yleiselle toimialalle (ks. esim. KHO:2015:180, KHO:2015:76 ja KHO T 1738/ 2001).

Perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossaan 26/2017 vp lyhyesti sote-järjestämislakiin (22.2 §) ehdotettua säännöstä, jonka mukaan kunta, kuntayhtymä taikka niiden tytäryhteisö tai määräysvallassa oleva säätiö eivät olisi saaneet tuottaa maakunnan järjestämistä kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Säännöksen tarkoituksena oli perustelujen mukaan selkiyttää tehtävänjakoa maakunnan ja kunnan välillä sekä estää julkisten toimijoiden epätarkoituksenmukainen kilpailu palvelujen tuotannossa. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännös rajoitti kunnallista itsehallintoa, ja sitä oli sen kilpailuasetelmaan viittaavan perustelun vuoksi arvioitava uudelleen. Valiokunta palasi säännökseen lausunnossaan 65/2018 vp Hallitus oli perustellut ehdottamaansa kieltoa paitsi epätarkoituksenmukaisen kilpailun estämisellä myös sillä, että ”sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä vastuu sekä palvelujen tuottamiseen liittyvä rahoitus, henkilöstö, irtaimisto ja toimitilat tai toimitilojen hallinta siirtyy maakunnille, minkä jälkeen kunnan tehtävänä

---

<sup>2</sup> Verotusoikeuden vaatimus perustuu EU:n vakavaraisuusasetukseen (EU 575/2013) 115(2) artiklaan.



ei ole sosiaali- ja terveystalouden tuottaminen”. Perustuslakivaliokunta piti esitettyä perustelua vain osittain riittävänä. Valiokunnan mielestä tällaiset siirrot maakunnille ”eivät perustele sitä, etteikö kunta voisi tulevaisuudessa harkita yleisen toimialansa puitteissa päättää alkaa tuottaa joitain palveluita esimerkiksi verotusoikeutensa puitteissa keräämin resurssein”.

Pidänkin ilmeisenä, että Helsingin kaupungille osoitettu kielto käyttää verovarojaan sote-tehtävien rahoitukseen loukkaisi perustuslain suojaamaa itsehallintoa. Tämä koskee sekä kunta-mallia että kunta/maakunta-mallia. Tällaista kieltoa ei nähdäkseni voida perustella myöskään Helsingin asettamisella muiden sote-järjestäjien – (muiden) maakuntien – kanssa yhdenvertaiseen asemaan tilanteessa, jossa maakunnille ei myönnettäisi verotusoikeutta. Toisaalta omaksumani kanta, jota perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antamat lausunnot tukevat, tarkoittaa sitä, että myös muut kunnat voisivat itsehallinnollisen toimialansa puitteissa ja verotusoikeutensa turvautumalla täydentää asukkaidensa osalta maakuntien järjestämää ja valtion rahoittamaa lakisääteistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Helsingin kaupunki voisi yleisen toimialansa puitteissa käyttää myös lainarahoitusta sote-tehtävien täydentävään rahoitukseen. Myös tällaiselle rahoitukselle asetettava kielto loukkaisi kaupungin perustuslaissa suojattua itsehallintoa, eikä sitä voi nähdäkseni perustella myöskään yhdenvertaisuusnäkökohdilla. Helsingin asema poikkeaisi lainarahoituksenkin suhteen muista sote-järjestäjistä, mikäli maakunnille ei uudessakaan sote-ehdotuksessa myönnettä oikeutta pitkäaikaiseen lainanottoon ja verotusoikeutta. Lainanotto- ja verotusoikeus liittyvät läheisesti yhteen. Mikäli maakunnille ei anneta verotusoikeutta, ne eivät voi saada nollariskiluokitusta ja niiden asema lainamarkkinoilla poikkeaisi Helsingin kaupungin asemasta. Nollariskiluokituksen puuttumisesta riippumattakin on vaikea ajatella, että maakunnat pystyisivät selviytymään lainanhoitokuluista ilman verotusoikeutta. Kantani on, että maakunnille tulisi myöntää sekä verotusoikeus että oikeus pitkäaikaiseen lainanottoon. Kuten yllä olen jo todennut, verotusoikeudelle on osoitettavissa myös painavia valtiosääntöoikeudellisia perusteita.

Sote-tehtävien valtiollinen rahoitus ja siihen liittyvä valtiollinen ohjaus ja valvonta edellyttävät sekä kunta/maakunta-mallissa että kunta-mallissa, että sote-talous eriytetään (muusta) kuntataloudesta. Tämä koskee myös henkilöstökustannuksia, vaikka kummassakaan mallissa ei tapahtuisi sellaista sote-henkilöstön siirtoa, josta viime vaalikaudella käsiteltävänä olleessa sote-uudistuksessa ehdotettiin säädettäväksi uudistuksen voimaantulon 3 luvussa. Mikäli Helsingin kaupunki rahoittaisi sote-tehtäviä myös yleisen toimialansa puitteissa verovaroin tai pitkäaikaisella

lainanotolla, tällainen rahoitus tulisi niin ikään kirjanpidollisesti eriyttää muusta rahoituksesta. Sote-talouden eriyttäminen ei sinänsä estä kummassakaan mallissa investointeja, jotka palvelevat sote-tehtävien ohella (muita) kunnan tehtäviä, kunhan valtiollisen sote-rahoituksen osuus kirjanpidollisesti selkeästi erotetaan. Toisaalta sote-talouden eriyttäminen tarkoittaa, että Helsinki ei edes kunta-mallissa voisi käyttää valtion rahoituksesta mahdollisesti kertyneitä säästöjä muiden kuin sote-tehtävien rahoittamiseen. Näin olisi asianlaita myös silloin, jos Helsingin kaupunki olisi aikaisemmin käyttänyt sote-tehtäviin yleisen toimialansa puitteissa verovaroja.

Viime vaalikaudella käsiteltävänä olleen maakuntalakiehdotuksen 103-105 §:ssä oli säännökset valtiovarainministeriön käynnistämästä maakunnan arviointimenettelystä, jossa olisi arvioitu maakunnan taloudellisia sekä sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään. Menettely olisi saattanut johtaa siihen, että valtiovarainministeriö olisi asettanut maakuntajakolakehdotuksen 2 luvussa tarkoitetun maakuntaselvittäjän. Maakuntajakoselvitys olisi saattanut puolestaan johtaa valtioneuvoston päätökseen maakuntajaon muuttamisesta, mukaan luettuna maakunnan yhdistymisestä. Helsingin erityisasema joko sote-tehtäviä hoitavana kuntana tai yhtäältä maakuntalaisia tarkoitettuna maakuntana ja toisaalta kuntalaisia tarkoitettuna kuntana tulee ottaa huomioon, kun pohditaan arviointi- ja selvitysmenettelyä sekä maakuntajaon muuttamista koskevien säännösten sovellettavuutta. Kun Helsingin erityisaseman olisi kummassakin vaihtoehdossa perustettava lakiin, on esimerkiksi selvää, että valtioneuvostolle ei voitaisi antaa päätösvaltaa muuttaa maakuntajakoja niin, että maakunta/kunta-mallissa Helsinki-maakunta irtaantuisi Helsinki-kunnasta. Ylipäätään on pohdittava, voitaisiinko maakuntajakolain säännöksiä lainkaan soveltaa Helsinki-maakuntaan. Sen sijaan en näe oikeudellista estettä sille, että maakuntalakiehdotuksen 103-105 §:ssä ja järjestämislakehdotuksen 20 §:ssä tarkoitetun kaltainen arviointimenettely ulotettaisiin myös Helsinkiin. Tämä koskee sekä kunta-mallia että maakunta/kunta-mallia.

### *Aluejaotukset ja kielelliset oikeudet*

Kielellisten oikeuksien merkitys hallinnollisissa aluejaoissa määräytyy yhtäältä hallinnollisia jaotuksia koskevan perustuslain 122 §:n 1 momentin ja toisaalta kielellisiä perusoikeuksia koskevan perustuslain 17 §:n nojalla. Edellisen perustuslainkohdan mukaan ”hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.” Säännöstä on

sovellettava kaikkiin hallinnollisiin aluejaotuksiin, toisin sanoen paitsi valtion alue- ja paikallishallintoon sekä kunnallishallintoon myös perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuun maakunnalliseen itsehallintoon. Näin sillä on sama soveltamisala kuin 1919 hallitusmuodon 50 §:n 3 momentilla, jota aikaisemmin sovellettiin hallinnollisten jaotusten muuttamiseen. Hallitusmuodon säännös oli perustuslain 122 §:n 1 momenttia yksityiskohtaisempi. Hallitusmuodon mukaan hallintoalueiden rajoja uudestaan järjestettäessä oli ”vartenotettava, että alueet, mikäli asianhaarat sallivat, tulevat yksikieliseksi, suomen- tai ruotsinkieliseksi, taikka että toiskieliset vähemmistöt niillä tulevat niin pieniksi kuin mahdollista”.

Perustuslain 122.1 §:n ilmausta ”tulee pyrkiä” saatetaan tulkita siten, että säännös ei olisi kielisuhteiden huomioon ottamista koskevilta osiltaan ehdottomasti sitova. On kuitenkin perusteltua katsoa, että ”tulee pyrkiä” –ilmaus liittyy hallintoalueiden yhteensopivuuteen eikä suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisuuteen. Tätä tulkintaa tukee se, että yhdenvertaisuudesta on säädetty erikseen ja velvoittavalla tavalla perustuslain 17 §:n 2 momentin toisessa lauseessa. Tämän säännöksen mukaan ”julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan”. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että ”säännös edellyttäisi paitsi näiden kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista” ja että ”säännöksellä olisi merkitystä esimerkiksi yhteiskunnallisten palvelujen sekä koulu- ja muiden sivistysolojen ja omakielisen tiedonvälityksen järjestämisessä”. (HE 309/1993 vp, s. 65).

Perustuslain 122 §:n 1 momenttia onkin tulkittava 17 §:n 2 momentin kautta, mikä antaa sille kielellistä yhdenvertaisuutta koskevilta osiltaan oikeudellisen sitovuuden. Tämä tulkinta vastaa myös hallituksen esitystä uudeksi perustuslaiksi. Perustuslain 122 §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa viitattiin erikseen 17 §:n 2 momenttiin. Hallitus korosti, että on tärkeätä, että ”hallintoa järjestettäessä otetaan huomioon kielelliset perusoikeudet ... sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään”. (HE 1/1998 vp, s. 177) Tähän perustuslain esitöiden lausumaan on sittemmin tukeuduttu muun muassa perustuslakivaliokunnan niin sanotusta Paras-laista antamassa lausunnossa 37/2006 vp samoin kuin aluehallintouudistusta koskevassa lausunnossa 21/2009 vp. Jälkimmäisessä lausunnossa tukeuduttiin myös perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen lausumaan, jonka mukaan ”perustuslain 17 §:n säännös puolestaan edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös

suomen- ja ruotsinkielisen väestön *tosiasiallisen* tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä”.

Perustuslain 122 §:n 1 momentti sisältää itse asiassa kaksi säännöstä. Näistä ensimmäinen koskee pyrkimystä yhteensopiviin aluejaotuksiin. Perustuslain 122.1 §:n sanamuoto antaa ymmärtää, että yhteensopivuudesta voidaan painavien näkökohtien vuoksi tinkiä. Toinen säännös koskee kielellisen yhdenvertaisuuden huomioon ottamista, ja se puolestaan saa perustuslain 17 §:n kielellisiä oikeuksia koskevista säännöksistä ehdottoman sitovuuden. Lisäksi, kuten perustuslakivaliokunta totesi perustuslakiuudistuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp), tulkinnassa on kiinnitettävä huomiota myös näiden säännösten keskinäiseen suhteeseen. Valiokunta huomautti perustuslain 122 §:ää arvioidessaan, että kielelliset olosuhteet voivat olla sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa.

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan valtion aluehallintouudistuksesta (PeVL 21/2009 vp) perustuslain esitöiden lausumiin perustuslain 122 §:n 1 momentista. Valiokunnan mukaan tulkinta, jonka se oli mietinnössään 10/1998 vp esittänyt 122 §:n 1 momentista, merkitsi ”muun muassa sitä, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet”. Perustuslakivaliokunta antoi erityistä painoa kielellisten oikeuksien tosiasialliselle toteutumiselle ja arvioi tältä kannalta tilannetta, jossa laajaan toimialueeseen kuuluisi vain yksi kaksikielinen kunta:

Kielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samoin kuin yleisemminkin vaikutusmahdollisuudet aluehallinnossa saattavat valiokunnan mielestä vaarantua erityisesti silloin, jos kielivähemmistö jää hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi. Lähtökohtaisesti perustuslain kannalta ongelmallista olisi ainakin se, jos viraston tai keskuksen toimialueella on vain yksi kaksikielinen kunta.

Perustuslakivaliokunta myös korosti, että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa. Valiokunnan mukaan koko valtion aluehallintoa koskevan uudistuksen yhteydessä on tärkeää tehdä perusteellinen arviointi siitä, miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään.

Perustuslakivaliokunta on sittemmin useassakin lausunnossaan toistanut kantansa, jonka mukaan hallinnollisesti toimivista vaihtoehtoisista aluejaotuksista on perusoikeuksien

turvaamisvelvollisuuden vuoksi valittava se, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PEVL 15 ja 20/2013 vp; 67/2014 vp; 63/2016 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 63/2016 vp arvioitiin periaatteen soveltamista laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämiseen Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin asukkaille. Kun hallituksen esityksessä ehdotettu ratkaisu heikensi kielellisten oikeuksien toteutumista, perustuslakivaliokunta piti esityksen valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta ratkaisevana, oliko valittavana ollut useita muuten kuin kielellisten oikeuksien kannalta yhtä hyviä vaihtoehtoja. Perustuslakivaliokunta korosti, että harkintatilanteessa, joka liittyi perustuslaissa turvattuihin välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, oli pyrittävä ratkaisuun, joka samanaikaisesti toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla myös muita perusoikeuksia.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että hallituksen esityksen perusteluissa ja sosiaali- ja terveysministeriön lisäselvityksessä oli pystytty ”riittävän uskottavasti esittämään, että ehdotettu ratkaisu on väestön palvelutarpeen, saavutettavuuden ja potilasturvallisuuden kannalta esillä olleista vaihtoehtoista parempi”. Perustuslakivaliokunta myös totesi, että ”perustuslaista ei seuraa velvoitetta antaa tämänkaltaisessa harkintatilanteessa kielellisille oikeuksille yksinomaisesti ratkaisevaa painoarvoa muiden perusoikeuksien toteutumisen kustannuksella”.

Valiokunta kuitenkin korosti 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”. Valiokunta asettikin tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytykseksi, että Seinäjoen keskussairaalalle asetetaan nimenomainen lakisääteinen velvoite huolehtia siitä, että Vaasasta Seinäjoelle siirtyvät ruotsinkieliset voivat käytännössä käyttää omaa kieltään.

Terveydenhuoltolakiin otettiin perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta säännös, jonka mukaan väestön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin on järjestettävä päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että potilas saa palvelut valitsemallaan kielellä. Tätä vastaava säännös sisältyi viime vaalikaudella käsitellyn sote-järjestämislakiehdotuksen 11 §:n 2 momenttiin. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan 26/2017 vp puutteena sitä, että säännöksessä tai sen perusteluissa ei ollut tehty selkoa siitä, miten valiokunnan lausunnossa edellytetty kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen turvataan. Perustuslakivaliokunta edellytti sosiaali- ja terveysvaliokunnan vielä varmistuvan kielellisten oikeuksien toteutumisesta tarvittavien toimenpiteiden riittävästä. Lausunnossaan 65/2018 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan ”mietintöluonnoksessa esitetyistä selvityksistä ei asianmukaisesti käy ilmi kielellisten oikeuksien toteutumisesta tarvittavien toimenpiteiden riittävyys eikä myöskään se, onko valiokunnan aikaisemmin säätämisyjärjestyskysymyksenä pitämästä lakisääteisestä velvollisuudesta

huolehtia siitä, että Vaasasta Seinäjoelle siirtyvät ruotsinkieliset voivat käytännössä käyttää omaa kieltään, säädetty riittävän täsmällisesti”.

Selostamistani perustuslakivaliokunnan sote-uudistuksen käsittelyssä antamista lausunnoista, joissa arvioitiin kielellisten oikeuksien huomioon ottamista aluejaotuksissa, on syytä tehdä kolme johtopäätöstä. ”Hallinnollinen toimivuus” ei ensinnäkään ole ainoa kriteeri, jonka perusteella aluejaotusten samanarvoisuutta arvioidaan; perustuslakivaliokunnan lausunnossa 21/2009 vp vain sattui olemaan kysymys valtion alueellista yleishallintoa koskevasta uudistuksesta. ”Hallinnollisen toimivuuden” sijasta vaihtoehtoisten mallien vertailussa saattaa olla olennaista kuinka ne toteuttavat muita perusoikeuksia, kuten perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuja sosiaalisia perusoikeuksia. Tähän liittyy toinen johtopäätös. Silloin kun aluejaotus liittyy esimerkiksi 19 §:n takaamien välttämätöntä huolenpitoa sekä riittäviä sosiaali- ja terveystalveluja koskevien oikeuksien toteuttamiseen, on pyrittävä ratkaisuun, joka parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa kaikkia aluejaotuksen kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia. Eri perusoikeuksien välisessä punninnassa ratkaisevaa ei ole yksinomaan kielellisten oikeuksien toteutuminen. Kolmanneksi aluejaotuksen, joka punninnan jälkeen valitaan, tulee aina turvata perustuslain 17 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla ruotsinkielisen väestön oikeus saada kiireellistä sairaanhoitoa ja muita sosiaali- ja terveystalveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan kuin suomenkielinenkin väestö. Laissa asetettujen velvoitteiden ohella vaaditaan toimenpiteitä, jotka varmistavat kielellisten oikeuksien toteutumisen käytännössä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa on selvää, että kielellisten oikeuksien toteutuminen ja siihen liittyen esimerkiksi ruotsinkielisen vähemmistön koko ei voi olla ainoa Uudellamaalla valittavaa aluejaotusta määräävä peruste. Niinpä se, että Vantaan ja Keravan muodostamalla alueella kielellinen vähemmistö olisi vain 2,4 % asukkaista ja pienempi kuin muissa aluejaon vaihtoehtoissa, ei voi yksin perustella tällaisen vaihtoehdon hylkäämistä. Olennaista Vantaa-Kerava -vaihtoehdon hyväksyttävyyden kannalta on n, voidaanko osoittaa, että se takaa Vantaan ja Keravan muodostaman alueen asukkaille yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystalvelut paremmin kuin muut aluejaot, joissa puolestaan kielelliset oikeudet saattavat olla turvatummat. Lisäksi myös tässä vaihtoehdossa olisi huolehdittava, paitsi säädännäisesti, myös käytännön toimin perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

On myös korostettava perustuslakivaliokunnan lausunnosta 21/2009 vp ilmenevää periaatetta, jonka mukaan jo uudistuksia valmisteltaessa on selvitettävä, miten vaihtoehtoiset aluejaot turvaisivat

suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään siten kuin perustuslaki edellyttää.

### *Yhteenveto*

Tiivistän keskeiset johtopäätökset edellä esittämistäni tarkasteluista seuraavasti:

1. Eri osissa valtakuntaa noudatettavat hallintomallit asettavat eri osissa valtakuntaa asuvat eri asemaan. Jos kuitenkin pystytään osoittamaan, että erilaisia hallintomalleja tarvitaan takaamaan perusoikeuksien, kuten perustuslain 19.3 §:n mukaisten sosiaalisten perusoikeuksien, yhdenvertainen toteutuminen, tämä on katsottava perustuslain 6 §:ssä tarkoitetuksi hyväksyttäväksi perusteeksi poiketa hallintojärjestelyissä alueellisesta yhdenvertaisuudesta.
2. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätely ei estä valtakunnan jonkin alueen, kuten Helsingin kaupungin, jättämistä sote-palveluja toteuttavan maakuntahallinnon ulkopuolelle, jos tähän voidaan osoittaa perustuslain 6.2 §:n edellyttämiä hyväksyttäviä perusteita. Tällainen peruste on ennen kaikkea se, että alueen asukkaiden sote-palvelut voidaan turvata paremmin ja kustannustehokkaammin muulla hallintomallilla. Jos poikkeusjärjestely merkitsisi, että Helsingin kaupunki järjestäisi kuntana ne sote-palvelut, jotka muualla maassa järjestetään perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittaman alueellisen itsehallinnon puitteissa, järjestely ei myöskään kavenna Helsingin kaupungin asukkaiden tähän perustuslain tähän pykälään perustuvia itsehallinnollisia osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia.
3. Perustuslain 121 §:n 1 momentti edellyttää, että kuntajako kattaa koko valtakunnan alueen. Sen sijaan perustuslain 121 §:n säännökset kunnallisesta itsehallinnosta ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätely eivät edellytä, että 121 §:n 1 momentissa tarkoitetuilla kunnilla on kaikissa samat lakisääteiset velvoitteet, mikäli velvoitteiden erilaisuudelle voidaan osoittaa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua hyväksyttävää perusteita. Sote-tehtävät voidaan

osoittaa maakunta-mallista poiketen Helsingin kaupungille, jos tätä voidaan perustella sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisella.

4. Jos jonkin kunnan asukasmäärä vastaa muualle maahan perustettavien maakuntien asukasmäärää tai jopa ylittää sen, perustuslain 121 §:n 4 momentin säännös itsehallinnosta kuntia laajemmilla alueilla sallii, että kunta ja maakunta ovat alueeltaan ja asukasmäärältään yhtenevät. Näin on asianlaita varsinkin silloin, jos tällaiselle järjestelylle voidaan osoittaa erityisiä, esimerkiksi perusoikeuksien toteuttamiseen liittyviä perusteita.
5. Perustuslaki ei estäisi sellaista järjestelyä, jossa Helsinki hoitaa sote-tehtävät maakuntana. Helsingillä olisi tällöin oikeudellinen kaksinaisuus. Sote-tehtävissä ja mahdollisissa muissa maakunnille osoitettavissa tehtävissä Helsinki toimisi maakuntana, toteuttaisi perustuslain 121.4 §:n tarkoittamaa alueellista itsehallintoa ja noudattaisi maakunnista annettavaa lainsäädäntöä. Muissa asioissa Helsinki toimisi kuntana, toteuttaisi perustuslain 121.1-3 §:ssä tarkoitettua kunnallista itsehallintoa ja noudattaisi kuntalakia ja muuta kuntia koskevaa lainsäädäntöä.
6. Jos Helsingille halutaan antaa sote:n hallinnossa erityisasema ja jos tälle pystytään osoittamaan sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvät, perustuslain 6.2 §:n edellyttämät hyväksyttävät perusteet, valinta kunta-mallin ja maakunta/kunta-mallin välillä ei ole valtiosääntöoikeudellinen vaan poliittis-hallinnollinen tarkoituksenmukaisuuskysymys.
7. Jos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy – Helsinkiä mahdollisesti lukuun ottamatta – kunnilta maakunnalliselle itsehallintotasolle ja valtiollisen kokonaisrahoituksen varaan, HUS ei voisi enää toimia kuntien muodostamana ja rahoittamana kuntayhtymänä.
8. Jos myös Uudellamaalla – mahdollisesti Helsinkiä lukuun ottamatta – toteutetaan, erikoissairaanhoidon lukuun ottamatta, maakuntamalli, HUS:sta tulisi ilmeisesti muodostaa Uudenmaan maakuntien ja, jos Helsingin asema järjestetään kunta-mallin pohjalle, Helsingin kaupungin yhteistoimintaorganisaatio. Jos erikoissairaanhoidon järjestämisvastuu olisi HUS:n jäsenillä, HUS olisi yksinomaan terveyspalvelujen tuottaja. Tässä vaihtoehdossa HUS:sta voitaisiin ehkä tehdä jäsentensä yhteinen liikelaitos.



9. Uuttamaata koskeva, HUS:n säilyttämistä tarkoittava erikoissairaanhoidon erityisratkaisu on perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyn kannalta mahdollinen, mikäli voidaan osoittaa, että se edistää sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaista toteutumista.
10. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää sekä kunta-mallissa että maakunta/kunta-mallissa, että Helsingin sote-tehtävien rahoitus hoidetaan samalla tavalla kuin muuallakin maassa. Jos rahoituksessa noudatetaan hallituksen viime vaalikaudella ehdottamia lähtökohtia, Helsingin sote-tehtävät tulisi rahoittaa täydellä valtionrahoituksella, Helsingin tulisi saada valtionrahoitusta maakuntiin sovellettavien kriteerien nojalla ja Helsingin kaupungin kunnallisveroprosenttia alennettaisiin ja kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin perustuvaa valtionosuutta leikattaisiin kuten muissakin kunnissa.
11. Helsingin kaupungille osoitettu kiello käyttää verovarojaan sote-tehtävien rahoitukseen loukkaisi perustuslain suojaamaa kunnallista itsehallintoa, jonka ydinalueeseen kuuluvat oikeus yleiseen toimialaan ja oikeus päättää verovarojen käytöstä. Myös muut kunnat voivat itsehallinnollisen toimialansa puitteissa ja verotusoikeuteensa turvautumalla täydentää asukkaidensa osalta maakuntien järjestämää ja valtion rahoittamaa lakisääteistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa.
12. Helsingin kaupunki voisi perustuslain suojaaman yleisen toimialansa ja taloudellisen itsehallintonsa puitteissa käyttää myös lainarahoitusta sote-tehtävien täydentävään rahoitukseen. Helsingin asema poikkeaisi lainarahoituksessakin sote-järjestäjistä, mikäli maakunnille ei uudessakaan sote-ehdotuksessa myönnetä oikeutta pitkäaikaiseen lainanottoon ja verotusoikeutta.
13. Sote-tehtävien valtiollinen rahoitus sekä siihen liittyvä valtiollinen ohjaus ja valvonta edellyttävät sekä kunta/maakunta-mallissa että kunta-mallissa, että sote-talous eriytetään (muusta) kuntataloudesta. Helsinki ei voisi edes kunta-mallissa käyttää valtion rahoituksesta mahdollisesti kertyneitä säästöjä muiden kuin sote-tehtävien rahoittamiseen. Näin olisi asianlaita, vaikka Helsingin kaupunki olisi aikaisemmin käyttänyt sote-tehtäviin yleisen toimialansa puitteissa verovaroja.

14. Helsingin erityisasema joko sote-tehtäviä hoitavana kuntana tai yhtäältä maakuntalaissa tarkoitettuna maakuntana ja toisaalta kuntalaissa tarkoitettuna kuntana tulee ottaa huomioon, kun pohditaan arviointi- ja selvitysmenettelystä sekä maakuntajaon muuttamisesta mahdollisesti annettavien säännösten sovellettavuutta. Kun Helsingin erityisaseman on kummassakin mallissa perustuttava lakiin, on esimerkiksi selvää, että valtioneuvostolle ei voitaisi antaa päätösvaltaa muuttaa maakuntajakoa niin, että maakunta/kunta-mallissa Helsinki-maakunta irtaantuisi Helsinki-kunnasta. Ylipäätään on pohdittava, voitaisiinko maakuntajakolain säännöksiä lainkaan soveltaa Helsinki-maakuntaan. Sen sijaan oikeudellista estettä ei ole sille, että sen kaltainen arviointimenettely, jota tarkoitettiin maakuntalakiehdotuksen 103-105 §:ssä ja järjestämislakiehdotuksen 20 §:ssä, ulotettaisiin myös Helsinkiin.
15. Perustuslakivaliokunnan useassa lausunnossaan vahvistaman periaatteen mukaan perustuslain 121 §:n 1 momentin säännös hallinnollisista aluejaotuksista ja perustuslain 17 §:n säännökset kielellisistä oikeuksista edellyttävät, että hallinnollisesti toimivista vaihtoehtoisista aluejaotuksista on perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden vuoksi valittava se, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet.
16. ”Hallinnollinen toimivuus” ei ole ainoa kriteeri, jonka perusteella aluejaotusten samanarvoisuutta arvioidaan. Silloin kun aluejaotus esimerkiksi liittyy 19 §:n takaamien välttämätöntä huolenpitoa sekä riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien oikeuksien toteuttamiseen, on valittava ratkaisu, joka parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa kaikkia aluejaotuksen kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia. Valittavan aluejaotuksen tulee kuitenkin aina turvata perustuslain 17 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla ruotsinkielisen väestön oikeus saada kiireellistä sairaanhoitoa ja muita sosiaali- ja terveyspalveluita omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan kuin suomenkielinenkin väestö. Laissa asetettujen velvoitteiden ohella vaaditaan toimenpiteitä, jotka varmistavat kielellisten oikeuksien toteutumisen käytännössä.
17. Kielellisten oikeuksien toteutuminen ja esimerkiksi ruotsinkielisen vähemmistön koko eivät ole ainoa Uudellamaalla valittavaa aluejaotusta määräävä peruste. Se, että Vantaan ja Keravan muodostamalla alueella kielellinen vähemmistö pienempi kuin muissa aluejaon vaihtoehdoissa, ei voi yksin perustella tällaisen vaihtoehdon hylkäämistä. Olennaista on, voidaanko osoittaa, että tämä vaihtoehto takaa Vantaan ja Keravan muodostaman alueen

asukkaille yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut paremmin kuin muut aluejaot, joissa puolestaan kielelliset oikeudet ovat turvatummat. Kuitenkin myös tässä vaihtoehdossa on huolehdittava, paitsi säädännäisesti, myös käytännön toimin perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

18. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta 21/2009 vp ilmenevän periaatteen mukaan jo uudistuksia valmisteltaessa on selvitettävä, kuinka vaihtoehtoiset aluejaot turvaisivat suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään siten kuin perustuslaki edellyttää.

Helsingissä 29.9.2019

Kaarlo Tuori  
Oikeustieteen tohtori  
Professori (emeritus)