

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp). Lausuntoa on pyydetty erityisesti esitykseen sisältyvästä Uudenmaan erillISRatkaisusta (ehdotus laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Uudenmaan erillISRatkaisu

Uudenmaan erillISRatkaisun mukaan alue jaetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuussa olevaan neljään hyvinvointialueeseen. Helsingin kaupunki järjestää palvelut kaupunkina. Lisäksi alueella on erillinen HUS-yhtymä, jonka järjestämisvastuuseen kuuluvista erikoissairaanhoidon tehtävistä säädetään laissa sekä sovitaan järjestämissopimuksessa lain perusteella.

Perustuslain 121 §:n 4 momentti ei aseta täsmällisiä vaatimuksia itsehallinnollisten hyvinvointialueiden koolle, eikä tämä perustuslain kohta myöskään vaadi hyvinvointialueiden muodostamista nykyisen maakunta- tai sairaanhoitopiiri- jaon pohjalle. Olennaista on, että hyvinvointialueiksi jakautumista voidaan pitää perusteltuna perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen yhdenvertaiseksi takaamiseksi. Mikäli nykyisestä maakunta- ja sairaanhoitopiiri- jaosta poikkeaminen Uudellamaalla on tältä kannalta perusteltua, perustuslaki ei estä Uudenmaan jakamista useaksi hyvinvointialueeksi. Näiltä osin Uudellamaalla omaksuttava ratkaisu ei myöskään poikkea perustuslain kannalta merkityksellisellä tavalla muualla maassa toteutettavasta. Voidaan myös todeta, että Uudenmaan jakaminen useaksi hyvinvointialueeksi parantaa perustuslain edellyttämiä asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia

Sen sijaan Uudenmaan erillisratkaisu poikkeaa muualla maassa sovellettavista lähtökohdista valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisellä tavalla ensinnäkin siinä, että Helsingin kaupunki järjestää hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen kuuluvat tehtävät, HUS-yhtymälle osoitettavia tehtäviä lukuun ottamatta, kaupunkina. Toinen valtiosääntöoikeudellista tarkastelua edellyttävä poikkeus on HUS-yhtymän asema erikoissairaanhoidon tehtävissä, joiden järjestämisvastuu muualla maassa kuuluu hyvinvointialueille.

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 säätämisyhtymänsä käsittelyllä 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 lausunnossaan, 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 kokeilualueen 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 siirtyvissä 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 lausuntokäytäntöönsä 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.¹

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

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

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

Vastaavasti on katsottava, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely ei estä valtakunnan jonkin alueen, kuten Helsingin kaupungin, jättämistä sote-palveluja toteuttavan alueellisen itsehallinnon 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 Helsingin kaupunki järjestäisi kuntana ” sote-palvelut, jotka muualla maassa järjestetään perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittaman alueellisen itsehallinnon puitteissa, järjestely ei myöskään kavenna 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 yhdenvertaisuussääntely 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 tarkoitetut hyväksyttävät perusteet. 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 Helsingin kaupungille sote-tehtäviä muualla maassa sovellettavasta hyvinvointialueisiin perustuvasta mallista poiketen, jos tätä voidaan perustella sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisella.

HUS-yhtymän asema

Uudenmaan sote-ratkaisu poikkeaisi muualla maassa toteutettavasta myös siinä, että erikoissairaanhoito irrotettaisiin uudistuksen kokonaisuuden kannalta keskeisen integraatiotavoitteen vastaisesti perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta. Integraatiotavoitteella on valtiosääntöoikeudellinen kytkentä perustuslain 19.3 §:n ja 6 §:n edellyttämään riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaiseen takaamiseen. HUS-yhtymän toiminnan jatkamisella estetään ne negatiiviset vaikutukset erikoissairaanhoidon järjestämiseen ja tuottamiseen Uudellamaalla, joita seuraisi nykyisten, toimiviksi osoittautuneiden hallinnollisten ja tuotannollisten rakenteiden purkamisesta. Tämän vuoksi ratkaisu on nähdäkseni sopusoinnussa perustuslain 19.3 §:n ja 6 §:n kanssa, edellyttäen, että Uudenmaan asukkaiden yhdenvertaisuus muualla asuvien kanssa turvataan integraatiotavoitetta edistävillä korvaavilla keinoilla.

Lisäksi ratkaisuun sisältyisi vain Uudellamaalla toteutettava hallinnollis-organisatorinen järjestely. Kuten olen edellä todennut, hallinnollis-organisatorinenkin erityisratkaisu on perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäntelyn kannalta mahdollinen, mikäli voidaan osoittaa, että se edistää sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaista toteutumista.

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 alueelliseen 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 tärkeää, 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 riittävydestä. 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 vaihtoehtojen 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 terveyspalveluja 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 terveyspalveluja 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 vaihtoehtojissa, ei voi yksin perustella tällaisen vaihtoehdon hylkäämistä. Olennaista Vantaa-Kerava -vaihtoehdon hyväksyttävyyden kannalta on, voidaanko osoittaa, että se takaa Vantaan ja Keravan muodostaman alueen asukkaille yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut 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.

Sysmässä 25.4.2021

Kaarlo Tuori