Markku Suksi
Åbo Akademi/oikeustieteen laitos
Gezeliuksenkatu 2
20500 Turku

Eduskunnan perustuslakivaliokunta
00002 Eduskunta

Viite: lausuntopyyntönne 9.3.2017

Turku 5.4.2017

Lausunto hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä antamaan lausunto yllä mainitusta hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp, esitän kunnioittavimmin perustuslain näkökulmasta seuraavaa:

A. Yleistä

1. Hallituksen esityksen päämäärä on perustuslain 19 §:n mukaisten yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen koko maassa. Mielestäni hallituksen perustelut sille, miksi esitys toteutuessaan ainakin ylläpitäisi sosiaali- ja terveyspalvelujen tasa-arvoa ja ehkä jopa edistäisi tasa-arvon toteutumista, ovat yhteneväisiä perustuslain 6 §:n sisällön kanssa, enkä ainakaan periaatteessa näe tässä kohtaa merkittävää yleisen tason ongelmaa. Valinnanvapaus maakunnan, kolmannen sektorin ja yksityisten toimijoiden tuottamien palvelujen välillä täsmennetään hallituksen mukaan valinnanvapaudesta valmisteltavaan erilliseen esitykseen (s. 650), joten siltä osin yhdenvertaisuuden toteutuminen arvioidaan täsmällisemmin vasta myöhemmin. Esitän silti valinnanvapaustematiikasta jäljempänä muita kuin yhdenvertaisuuteen liittyviä alustavia näkökohtia.
2. Hallituksen esitykseen sisältyvän sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiehdotuksen tavoitteena on luoda sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva järjestämisvastuu maakunnille lakiehdotuksen 9 §:n nojalla siten, että järjestämisvastuu kohdistuu lakiehdotuksen 5 §:n mukaisesti maakunnan asukkaisiin. Hallituksen esityksen pohjalta voidaan kuitenkin kysyä, onko

sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädännön mukainen toimivalta siinä vaiheessa, kun lakipaketti on hyväksytty ja voimaansaatettu, tullut siirrettyä kunnilta maakunnille siten, että perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen hallinnon lainalaisuusperiaate toteutuu? Mielestäni ei, sillä esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) mukainen toimivalta esimerkiksi huostaanottoa ja kiireellistä sijoittamista koskevien päätösten suhteen on tämänkin jälkeen edelleen kunnalla ja erikseen mainituilla kunnan viranhaltijoilla, ellei lastensuojelulain kuntaa koskevia säännöksiä muuteta siten, että vastaavana viranomaisena toimii maakunta ja viranhaltijoina maakunnan viranhaltijat. Hallituksen esitys mainitseekin s. 302, että ”yksittäiset tehtävät ja niitä koskeva toimivalta määräytyvät asianomaisten erityissäännösten kautta. Nämä tehtävät on tarkoitus siirtää maakunnille kunnista, maakuntien liitoista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä aluehallintovirastoista.” Sivulla 303 hallitus toteaakin seuraavaa: ”Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille edellyttää muutoksia suureen joukkoon sosiaali- ja terveydenhuollon erityislakeja. Nyt erityislaeissa on todettu, että järjestämisvastuu palveluista on kunnilla tai kuntayhtymillä. Keskeiset lait, joihin uudistus edellyttää muutoksia erikseen ja jäljempänä on todettu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Näiltä osin säännökset pitää muuttaa siten, että järjestämisvastuu on maakunnilla. Lisäksi muutokset järjestämisvastuussa vaikuttavat monin tavoin palvelujen toteuttamiseen ja yhteistyörakenteisiin, joita on säännelty erityislaeissa. Hallituksen esitys tarvittaviksi säädösmuutoksiksi valmistellaan erikseen ja annetaan eduskunnalle vuoden 2018 aikana.” Toimivalta siirtyy siis kunnilta maakunnille vasta siinä vaiheessa, kun hallituksen esityksen s. 439 mainittua materiaalista lainsäädäntöä on muutettu, eli aikaisintaan vuoden 2019 alusta. Siitä perspektiivistä tarkasteltuna ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuoltolain voimaantuleminen 1. tammikuuta 2019 siten kuin 1 § laissa maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta hahmotellaan, vaikuttaa mahdolliselta. Kuitenkin siis vasta vuoden 2018 aikana tulee varsinaisesti arvioitavaksi se, onko toimivallan siirto kunnilta maakunnille niin massiivinen, että se voisi olla perustuslain 121 §:n 2 momentin vastainen. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön valossa toimivallan siirto olisi massiivisuudessaan sinänsä ongelmallinen ja kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojaamalle ydinalueelle ulottuva toimenpide, mutta koska toimivalta siirtyy itsehallinnolliselle julkisen vallan yksikölle eli maakunnalle, jossa julkisen vallan kohteena olevat henkilöt voivat vaalien kautta vaikuttaa maakunnan päätöksentekoon, vaikuttaisi perustuslaillinen ongelma ainakin lähtökohtaisesti väistyvän tai kompensoituvan samantapaisesti kuin Kainuun maakuntahallintomallin yhteydessä tapahtui. Arvioinnin kohteena olevan hallituksen esityksen kohdalla toimivallan siirron laajuuden arviointi ei siten oikeastaan tule ajankohtaiseksi, sillä lakipaketilla luodaan ainoastaan organisaatio erilaisten viranomaistehtävien hoitamista varten, mutta sillä ei anneta viranomaisorganisaatiolle varsinaista yksityisiin kohdistuvaa toimivaltaa. Tästä perspektiivistä nyt arvioitavana oleva hallituksen esitys ei siten ole ongelmallinen perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta.

B. Itsehallinto, äänioikeus, verotus ja henkilöstö

3. Perustuslain 121 §:n 4 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että ”[i]tsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla”. Perustuslainkohdan perustelujen mukaan (HE 1/1998) ”ehdotus vastaa asiallisesti voimassa olevan hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin toisen virkkeen säännöstä. Momentissa ilmaistaisiin siten mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti.” Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 10/1998 ei mainitse mitään itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla, vaan näyttää hyväksyvän hallituksen esityksessä esitetyn lähtökohdan. Lainsäädäntöhanke on historiallinen sen takia, että mahdollisuus ylemmänasteisen itsehallinnon järjestämiseen on ollut olemassa melkein vuosisadan, eli vuodesta 1919, ja nyt se toteutetaan sellaisena julkisen vallan ilmentymänä, jonka tehtäväksi tulee keskeisten julkisten palvelujen tuottaminen Suomen asukkaille väliasteen hallintotasolla.
4. Hallituksen esityksen mukaan (mm. s. 664) itsehallinto tarkoittaa, että maakunnan asukkaiden suorilla vaaleilla valitsemalla maakuntavaltuustolla on aito valta päättää maakunnan taloudesta ja toiminnasta. Maakunnan oikeus asukkaidensa valitsemiin toimielimiin näyttääkin olevan ainoa yhteinen kohta maakuntaa koskevan itsehallintokäsitteen ja kunnallisen itsehallinnon välillä, sillä jälkimmäinen käsittää myös muita sisällöllisiä ulottuvuuksia, kuten verotusoikeuden ja yleisen toimialan. Maakuntaa koskeva perustuslain suoja on siis huomattavasti kapea-alaisempi kuin perustuslain kunnalliselle itsehallinnolle tarjoama suoja eikä sisällä tulevaisuutta ajatellen juuri lainkaan sellaisia pidäkkeitä, joita perustuslain soveltamiskäytäntö on tuottanut kunnallista itsehallintoa ajatellen jo hallitusmuodon voimassaolon aikana. Vaikka maakuntalaki nyt hyväksytäänkin voimassa olevan kuntalain kopiona, voi maakuntalakia muuttaa myöhemmin ilman sellaisia perustuslaillisia pidäkkeitä (yleinen toimiala, verotusoikeus, tms.), jotka koskevat kuntia, tai ainakaan pidäkkeet eivät ole niin suuria, kuin kuntia koskevat, kuntien perustuslaissa turvatusta itsehallinnosta johtuvat pidäkkeet. Maakunnalla ei hallituksen esityksen perusteella ole yleistä toimivaltaa esim. maakuntalakiehdotuksen 6 §:n mukaan, jossa maakunnan tehtäväalat määritellään (vaikka hallituksen esitys mainitseekin s. 307 jotain ”maakunnan niin sanotusta yleisestä toimialasta”), vaan ainoastaan erityinen toimiala, pääosin lailla maakunnalle säädetyt tehtävät. Lisäksi maakunnalle kuuluisi 2 momentin mukaan lisäksi tehtävät, joita maakunta voi hoitaa, jos esim. kunnat siirtävät tehtäviä maakunnalle sopimuksella taikka 3 momentin mukaan, jos lailla erikseen säädetään maakunnalle tehtäviä. Maakunnan sisällä ei mielestäni siten ole mitään sellaista yleistä toimialaa, jota itsehallinnon käsite voisi suojata, ja lisäksi maakunnallisen itsehallinnon käsite rajataan hallituksen esityksessä selkeästi käsittämään ainoastaan oikeus asukkaiden valitsemiin päätöksentekoelimiin. Jos eduskunta hyväksyy maakuntauudistuksen ehdotetuilla osallistumismekanismeilla, olisi hallituksen syytä ryhtyä toimenpiteisiin perustuslain 14 §:n muuttamiseksi asiaintilaa vastaavaksi.

5. Perustuslain 14 §:n äänioikeussäännökset kattavat eduskunta, kunnallis- ja Eurooppaparlamenttivaalit. Nyt arvioitavan hallituksen esityksen tarkoitus on luoda itsehallinnollinen rakenne maakuntatasolle siten, että itsehallinto konkretisoituu vaaleilla valitun maakuntavaltuuston ja maakuntavaltuuston valitsemien toimielinten kautta. Maakuntavaaleja koskevat säännökset joita ehdotetaan maakuntalakiin ja vaalilakiin noudattavat kaikessa kuntia koskevaa vaalisääntelyä eivätkä ole siltä näkökannalta ongelmallisia, mutta perustuslakiin sisältyvän sääntelyn kannalta olisi tärkeää, että perustuslaki antaisi oikean ja täydellisen kuvan julkisen vallan käyttämisestä. Ehdotettu maakunnallinen itsehallinto olisi siten ilmeisesti huomioitava perustuslain 14 §:ssä säätämällä perustuslain muutos, joka täydentää perustuslainkohtaa uudella maakuntia koskevalla momentilla tai täydentämällä kuntia koskevaa 3 momenttia tarpeellisilla viittauksilla maakuntiin. Tältä osin eduskunnan tulisi ilmeisesti harkita asiaa koskevan ponsilauselman liittämistä vastaukseensa, sillä hallitus näyttää kiinnittävän itsehallinnon kansanvaltaisuuden lähinnä perustuslain 2 §:n 2 momenttiin. Siinä todetaan, että ”[k]ansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”, ja sitä maakuntavaalien kautta vaikuttaminenkin eittämättä on, mutta ko. perustuslainkohta on aivan liian vaatimaton kiinnike maakunnan itsehallinnon edellyttämälle vaalimenettelylle. Jossain määrin hallituksen esitys kiinnittyy näiltä osin myös perustuslain 14 § 4 momenttiin, jonka mukaan ”julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”, mutta tämäkään osallistumista koskeva edistämisvelvollisuus ei luo perusoikeutta maakuntavaaleissa äänestämiselle.
6. Hallituksen esitys on mielestäni hyvin ongelmallinen sen suhteen, että kunnallisverotuksessa määrättävää veron määrää laskettaisiin lain nojalla vuonna 2019 kaikissa kunnissa 12,47 prosenttiyksiköllä siten kuin 42 §:ssä lakiehdotuksessa maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta esitetään. Esitetty säännös tietenkin kohtelee kaikkia kuntia tasapuolisesti, sillä kunnallisvero, joka on ainakin periaatteessa tasavero, pakotetaan v. 2018 tasolta 12,47 prosenttia alemmalle tasolle kaikissa kunnissa vuoden 2019 ajaksi. Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 528), ”[s]äännös on välttämätön paitsi kokonaisveroasteen nousun estämiseksi, niin myös sen vuoksi, että rahoituksen siirto maakunnille saadaan toteutettua”. Lainsäätäjä puuttuu tässä kunnalle perustuslain 121 §:n 3 momentissa turvattuun verotusoikeuteen, joka on yksi kunnallisen itsehallinnon peruselementeistä. Vaikka juuri tällaisista kunnallisveroon puuttumisista ei ilmeisesti olekaan aikaisempaa tulkintakäytäntöä perustuslakivaliokunnassa, on selvää, että tällä säännöksellä puututaan kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan. Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 676), ”kunnallisen verotusoikeuden keskeisenä sisältönä on lähtökohtaisesti oikeus päättää veroprosentistaan”. Tätä päätösvaltaa rajoitetaan hyvin vahvasti sillä perusteella, että kenenkään verovelvollisen verotuksen ei saisi uudistuksen johdosta kiristyä. Samalla sellainen kunnallisveroprosentin lakisääteinen laskeminen, jota hallitus nyt esittää, estäisi muista syistä tarpeellisen veroäyrin nostamisen. Jos esimerkiksi kunta päättäisi yleisen toimivaltansa perusteella rakennuttaa katetun jalkapallohallin ja päättäisi, että rakennustyö

rahoitetaan kunnallisverolla vuoden 2019 aikana, tarkoittaisi hallituksen ehdottama uudistus sitä, että kunnallisveron korottaminen tätä muuta tarkoitusta varten ei olisi mahdollista. Kunta ei siten voisi toteuttaa tällaista projektia. On myös ajateltavissa, että kuntien ottamien lainojen korkokustannukset voisivat nousta merkittävästi nykyiseltä hyvin alhaiselta korkotasolta ja että kunnan olisi vuodeksi 2019 nostettava veroäyrinsä hintaa, jotta se pystyisi maksamaan kohonneet korkokustannukset. Sitä kunta ei voisi tehdä, sillä ehdotettu lain säännös estäisi sen. Varmaan voisi kehittää myös muita esimerkkejä, joissa kunnallisveron käyttäminen toimintojen rahoittamiseen estyisi vuoden ajaksi. Kyseessä ei siis ole ainoastaan kunnallisveroprosentin lakisääteinen laskeminen, vaan samalla myös kielto kerätä enemmän kunnallisveroja vuonna 2019 muihin tarkoituksiin kuin sosiaali- ja terveydenhoidon rahoittamiseen. Tämä on mielestäni ehdotus, jota ei ole pidettävä vähäisenä kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan puuttumisena, vaan selkeästi kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan ydinalueeseen osuvana. Tässä yhteydessä on syytä ottaa myös huomioon se, mitä voimaanpanolain 27 §:ssä säädetään kuntayhtymän jäsenkunnan vastuusta kuntayhtymän taseessa olevasta alijäämästä, joka on oltava katettuna viimeistään vuodelta 2018 laadittavassa kuntayhtymän tilinpäätöksessä. Tämä tarkoittanee sitä, että alijäämäisen kuntayhtymän jäsenkunnat voisivat joutua maksamaan kuntayhtymän alijäämäosuuksiaan vuonna 2019 ilman että kunnat ovat voineet varautua vuonna 2018 alijäämän kattamiseen nostamalla vuoden 2019 kunnallisveroa. Samalla kun lainsäätäjä siis velvoittaa kuntia kattamaan kuntayhtymien mahdollisia alijäämiä, lainsäätäjä rajoittaa sen mekanismin käyttämistä, jota kunnat ehkä itsehallintonsa puitteissa haluaisivat käyttää alijäämien kattamiseen, eli kunnallisveroa. Voimaanpanolain 27 §:llä ja 42 §:llä on siis eräänlainen temaattinen yhteys, joka on luotu hallituksen ehdotuksella ja jonka toteuttaminen saattaisi vaikuttaa ainakin osaan kunnista negatiivisesti niiden itsehallinnollisia päätöksentekomahdollisuuksia rajoittamalla. Näistä syistä olen sitä mieltä, että voimaanpanolakia koskeva lakiehdotus olisi mahdollista säätää vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Koska 42 §:n rajoittamismekanismi olisi voimassa ainoastaan yhden vuoden, olisi kyseessä nähtävästi sellainen ajallinen rajoitus, joka mahdollistaisi niin kutsutun poikkeuslain säätämisen. Jos hallituksen esitys kuitenkin säädettäisiin näiltä osin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä esimerkiksi siksi, että kyseessä on vain vähäinen puuttuminen kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan, olisi kunnallisen verotusoikeuden perustuslainsuoja käytännössä tehty mitättömäksi, sillä lainsäätäjä voisi jälleen seuraavana vuonna samoista syistä, eli turvatakseen sosiaali- ja terveydenhoitouudistuksen (joka varmaankin tarvitsisi vielä kaikenlaista hienosäätöä tulevien vuosien aikana), säätää väliaikaisen rajoituksen kunnallisveroprosentille, esimerkiksi määräämällä laissa kunnallisveroprosentin korotuskiellon (joka yllä esitetyn mukaisesti jo on osa nyt arvioitavana olevaa hallituksen esitystä). Tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säätämiseen liittyy siis 42 §:n suhteen valtava riski kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan purkamisesta tulevaisuudessa erityisesti siltä osin, kuin kyse on perustuslain 121 §:n 3 momentista: jos lakiehdotus hyväksytään hallituksen ehdottamassa

muodossa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, on täysin mahdollista, että tätä mekanismia käytettäisiin myös tulevaisuudessa.

7. Sosiaali- ja terveydenhoitouudistus edellyttää kunnallisen henkilöstön siirtämistä maakuntien palvelukseen. Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta 14 §:ssä tätä ehdotetaan käsiteltäväksi liikkeenluovutuksena. Sikäli kuin kyse on kuntayhtymien henkilöstöstä, mitään kuntien itsehallinnon suojaan liittyvää ongelmaa ei mielestäni ole nähtävissä, sillä kuntayhtymillä ei perustuslakivaliokunnan tulkintojen valossa ole minkään tyyppistä itsehallinnosta kumpuavaa perustuslainsuojaa. Peruskuntien henkilöstö sitä vastoin on mielestäni toisessa asemassa, sillä kunnallisten viranhaltijoiden ja muiden työntekijöiden voidaan suurelta osin katsoa kuuluvan kunnan yleisen toimialan piiriin. Hallitus ei ole arvioinut juuri tätä kunnalliseen itsehallintoon liittyvää aspektia lakiehdotuksen säätämisjärjestysosiossa eikä myöskään yksityiskohtaisissa perusteluissa (ss. 508-511); tosin s. 510 mainitaan, että ”[a]sianomaisen henkilöstön siirtymisestä työnantajalta toiselle tehdään osapuolia sitova sopimus”, mikä koskisi tukitehtäviä hoitavaa henkilöstöä, ei varsinaisia julkisia tehtäviä hoitavaa kunnallista henkilöstöä. Tämän käsityksen, eli että kunnalliset viranhaltijat ja työntekijät kuuluvat kunnan yleisen toimialan piiriin, voidaan kuitenkin katsoa pohjautuvan samoihin lähtökohtiin kuin kunnallisen virka- ja työsopimuslainsäädännön perusteista säätämisen, jolloin jokaisen kunnan itsenäinen oikeus sopia virka- ja työehtosopimuksistaan henkilöstönsä kanssa siirrettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetyllä poikkeuslailla kunnilta kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle (Kunnallinen virkaehtosopimuslaki, 669/1970, ja laki kunnallisista työehtosopimuksista, 670/1970; ks. PeVL 2/1970). Viran perustaminen ja täyttäminen sekä työsuhteeseen ottaminen ovat päätöksiä, jotka kuuluvat kunnan yleisen toimialan piiriin ainakin niiltä osin, kuin laissa ei ole täsmällisiä määräyksiä tietyn viran perustamisesta. Hallitus arvioi esityksessään HE 139/1992 laiksi kunnan ja kuntainliiton viranhaltijoiden virantoimituksen ja työntekijöiden työnteon palkattomasta keskeyttämisestä määräajaksi, että koska ”palkattomasta lomasta tekisi päätöksen asianomainen kunta tai kuntainliitto, laki ei kavenna hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa säädettyä kuntien itsehallintoa”, eikä perustuslakivaliokunta kommentoinut lausunnossaan PeVL 19/1992 asiaa sen kummemmin, joten järjestely oli ilmeisesti hallitusmuodon mukainen siksi, että kunta teki asiassa päätöksen lain nojalla, ei valtio. Lisäksi voidaan mainita lausunto PeVL 64/2002, jossa käsiteltiin mm. kelpoisuusvaatimuksista poikkeamista. Siinäkin tukeuduttiin kunnan henkilöstöä koskevassa asiassa perustuslain itsehallinnonsuojaan, kun oli kyse siitä, että henkilö voidaan ottaa määräaikaiseen virkasuhteeseen säädetyistä erityisistä kelpoisuusvaatimuksista riippumatta, jos kunta erityisestä syystä yksittäistapauksessa 6 §:n 2 momentin nojalla niin päättää. Tässä kohden perustuslakivaliokunta lausui, että ”[p]erustuslain 121 §:ssä turvattu kunnan asukkaiden itsehallinto puoltaa kunnan verraten väljää mahdollisuutta poiketa lain tällaisista säännöksistä”. Näistä syistä olen sitä mieltä, että voimaanpanolakiehdotuksen 14 § osuu perustuslain 121 §:n suojaamalle kunnan yleiselle toimialalle ja olisi siten toteutuessaan sellainen kunnallisen itsehallinnon ydinalueelle vaikuttava lainsäädäntöratkaisu, jota

ei ole pidettävä vähäisenä kunnallisen itsehallinnon rajoituksena. Mielestäni voimaanpanolakia koskeva ehdotus on tästä syystä säädettävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, ellei haluta mennä sellaiseen järjestelyyn, jossa jokainen kunta erikseen suostuu vapaaehtoisesti siihen, että voimaanpanolain 14 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa määritelty osa niiden henkilökunnasta siirtyy maakuntien palvelukseen, jolloin olisi kyse sopimukselle perustuvasta henkilöstön siirrosta (mikä parhaiten vastaisi liikkeenluovutustilannetta yksityisellä sektorilla). Jos lakiehdotus säädetään tällaisenaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, tulee kuntien viranhaltijoista ja työntekijöistä periaatteessa ”yleisiä” viranhaltijoita ja työntekijöitä, joita pahimmassa tapauksessa voitaisiin jossain toisessa yhteydessä säädettävän lain perusteella esimerkiksi siirtää kunnasta toiseen tarpeen mukaan.

C. Kielelliset oikeudet maakuntauudistuksessa ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa

8. Yksi keskeisimmistä perustuslain maakuntauudistusta määrittävä säännös on perustuslain 122 § 1 momentti. Sen mukaan ”[h]allintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan”. Juuri hallinnon järjestämisestä on kyse maakuntauudistuksessa, ja tämän perustuslainkohdan kautta nousee kansalliskielten yhdenvertainen kohtelu hyvin tärkeäksi osaksi valtiosääntöoikeudellista tarkastelua. Aluejaon on annettava riittävät edellytykset kielten välisen yhdenvertaisuuden toteuttamiselle ja turvattava kummallekin kieliryhmälle oikeudet riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin omalla kielellä. Kuten hallituksen esityksessä sanotaan (s. 652), säännös rajoittaa lainsäätäjän harkintavaltaa, ja milloin harkintavaltaa on, on se luonteeltaan laillisuusharkintaa, ei tarkoituksenmukaisuusharkintaa (PeVL 21/2009). Siihen ei kuitenkaan sisälly sellaista perusoikeuspunnintaa, johon hallitus näyttää viittaavan, kun se kirjoittaa, että ”[l]ainsäätäjällä ei voida kuitenkaan katsoa olevan velvollisuutta valita eri ratkaisuvaihtoehdoista yhden perusoikeuden näkökulmasta parasta ratkaisumallia (…)”, sillä perustuslain 122 §:n 1 momentin pohjalta tehtävä hallinnollinen jaotus on tehtävä samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslainkohdan muotoilu sulkee pois punnintamahdollisuuden 122 §:n 1 momentin soveltamistilanteessa. Sosiaali- ja terveyspalvelut tulee järjestää sekä suomen- että ruotsinkielisille samanlaisten perusteiden mukaan. Tämä tarkoittaa sitä, että perustuslain 122 §:n 1 momentin perspektiivistä kielellisten perusoikeuksien ja perustuslain 19 §:n sosiaalisten ja terveydellisten oikeuksien on toteuduttava samanaikaisesti ja täysimääräisesti.
9. Tilanne on erityislaatuinen, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi ehdotetun lain 11 §:ssä palataan takaisin perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 63/2016, joka käsitteli erikoissairaanhoidon järjestämistä ja laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sijoittamista joko Vaasan keskussairaalaan tai Etelä-Pohjanmaan keskussairaalaan. Lausunnossaan PeVL 63/2016 asetti

kielellisten oikeuksien toteutumiselle reunaehtoja, mutta eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta muotoili yksikielisen Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin vastuulle hyvin ylimalkaisen kirjauksen kielellisistä oikeuksista terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:n 3 momenttiin: ”Väestön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin on järjestettävä päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että potilas saa palvelut valitsemallaan kielellä.” Kuten hallitus mainitsee nyt arvioitavassa esityksessään, malli kirjaukselle löytyy terveydenhuoltolain 6 §:n 1 momentista, mutta siinä asiayhteydessään kielellisten oikeuksien turvaamisvelvoite kohdistuu kaksikieliseen kuntayhtymään, olletikin siitä syystä, että potilaan kieltä koskeva valinta voidaan järkevästi turvata ainoastaan kaksikielisessä kuntayhtymässä. Eduskunta tai sen sosiaali- ja terveysvaliokunta ei kuitenkaan terveydenhuoltolain muutoksia säädettäessä palauttanut Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriä koskevaa kielellisten oikeuksien kirjausta perustuslakivaliokuntaan sen tarkistamiseksi, onko kirjaus riittävä kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Sitä se ei ole, sillä kirjauksesta ei millään tavalla ilmene, miten perustuslain 122 §:n 1 momentista ja perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentista perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 33/2009 mukaan johtuvat vaatimukset täytetään. Nämä vaatimukset edellyttävät nähdäkseni vastauksia seuraaviin kysymyksiin: Miten otetaan huomioon, että suomi ja ruotsi ovat Suomen kansalliskieliä? Miten turvataan jokaisen oikeus käyttää omassa viranomaisasiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia? Miten turvataan jokaisen oikeus saada toimituskirjansa omalla kielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi? Miten toteutetaan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan? Miten huolehditaan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan? Ylimalkainen kirjaus terveydenhuoltolain 50 §:n 3 momenttiin ei millään tavalla täsmennä sitä tapaa, miten yksikielisen Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin tulisi hoitaa kaksikieliset velvoitteensa, vaan jättää asian täysin ko. sairaanhoitopiirin hoidettavaksi. Lainsäätäjä on tässä kohdin asettanut Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin hyvin vaikeaan tilanteeseen, sillä ko. lainkohdan toteuttaminen on virkavastuun alaista toimintaa. Onko tarkoitus, että Etelä-Pohjanmaan maakunnan työntekijät joutuvat vastaamaan mahdollisesti vajavaisesta subjektiivisen kielellisen oikeuden toteuttamisesta järjestämisvastuunsa piiriin kuuluvassa asiassa Eduskunnan oikeusasiamiehelle tai Valtioneuvoston oikeuskanslerille taikka jopa virkasyytteen kautta tuomioistuimelle? Mielestäni on perustuslain vastaista, jos lainsäätäjä luo subjektiivisen kielellisen oikeuden, mutta jättää kertomatta miten sitä käytännössä toteutetaan järjestämisvastuun kantavassa yksikielisessä viranomaisessa tavalla joka vastaisi kielilaissa (423/2003) luotua kansalliskielten turvaamisjärjestelmää ja olisi siten yhdenvertainen, ei ainoastaan kieliryhmien välillä tietyssä maakunnassa, vaan perustuslain edellyttämällä yleisellä tasolla. Lisäksi potilaan kieli on osa potilasturvallisuutta. Näistä syistä lainkohdassa olisi vähintään tullut mahdollisimman tarkasti määritellä se, miten yksikielisessä sairaanhoitopiirissä vastataan yllä oleviin kysymyksiin, jos sellaisessa järjestettäisiin laajaa ympärivuorokautista päivystystä. Tällöin yksikielisen sairaanhoitopiiriin olisi rakennettu sellainen kielellinen erityismekanismi,

joka voisi olla samanarvoinen kuin kaksikielisen sairaanhoitopiirin kielellisten oikeuksien turvaamismekanismi. Näin ei kuitenkaan lainsäätäjän toimesta menetelty terveydenhoitolakia säädettäessä, eikä hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä myöskään sisällä 11 §:n 3 momentissa tällaisia kielellisiin perusoikeuksiin kohdistuvia täsmennyksiä. Arvioitavana oleva hallituksen esitys antaakin nyt perustuslakivaliokunnalle mahdollisuuden tarkastella, onko yksikielisen Etelä-Pohjanmaan maakunnan vastuulle sälytetty kielellisten oikeuksien turvaamisvelvollisuus perustuslain mukainen laajaa ympärivuorokautista päivystystä järjestettäessä. Minun mielestäni se ei tältä osin ole sitä, sillä ehdotettu hallinnollinen jaottelu ei samanaikaisesti toteuta kielellisiä oikeuksia samanlaisten perusteiden mukaan. Itse asiassa hallituksen esitys heikentää näiltä osin kielellisten oikeuksien toteutumista, ja siksi sellaista vaihtoehtoa ei tulisi valita lainsäädännölliseksi lähtökohdaksi, jos on olemassa vaihtoehtoja, jotka vähintään ylläpitävät olemassa olevaa kielellisten oikeuksien tasoa tai parantavat tasoa. Sellainen vaihtoehto on olemassa (ks. alla; kohta 12).

10. Hallituksen esitykseen kuuluva laki maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta täsmentää maakuntauudistuksen lähtökohtana olevan maakuntajaon lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa, jonka mukaan Isonkyrön kunta ei enää olisikaan osa Pohjanmaan maakuntaa, vaan kuuluisi Etelä-Pohjanmaan maakuntaan. Isonkyrön kunnan Etelä-Pohjanmaan maakuntaan siirtämisen vaikutuksia ei ole esitelty väestötietojen muutoksen kannalta. Pohjanmaan asukasluku v. 2015 lopulla oli 181679, joista suomenkielisiä 80871 ja ruotsinkielisiä 90117. Isokyrö puolestaan on yksikielinen suomenkielinen kunta, jossa oli v. 2015 kaikkiaan 4785 asukasta, joista suomenkielisiä 4715 ja ruotsinkielisiä 34 (jälkimmäisen ryhmän kielelliset oikeudet maakunnan heikkenisivät selvästi Isonkyrön kunnan siirtyessä yksikieliselle Etelä-Pohjanmaalle). Isonkyrön siirtyessä pois Pohjanmaalta, jää Pohjanmaan väestön määräksi v. 2015 väestötietojen perusteella 176894, joista suomenkielisiä 76156 ja ruotsinkielisiä 90083, jolloin Pohjanmaan maakunnan ruotsinkielinen enemmistö hieman vahvistuisi.
11. Hallituksen esityksen s. 656 on mainittu, että perustuslain 122 §:n tarkoituksena ei ensisijaisesti ole varmistaa ”yksikielisten yksiköiden tai enemmistöltään ruotsinkielisen alueen muodostaminen (…)”. Tässä kohden hallitus on lukenut perustuslain taustalla olevaa hallituksen esitystä HE 1/1998 väärin sen suhteen, mitä siitä sanotaan voimassa olevasta 122 §:stä, sillä siinä ei sanota mitään enemmistöltään ruotsinkielisen alueen muodostamisesta (eikä tästä sanota mitään myöskään perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 10/1998). HE 1/1998:ssä ”ehdotetaan luovuttavaksi nykyisen hallitusmuodon 50 §:n 3 momentissa säädetystä pyrkimyksestä yksikielisiin hallintoalueisiin”, mikä siis tarkoittaa sitä, että ei sinänsä ole välttämätöntä pyrkiä esimerkiksi yksikielisiin suomen- tai ruotsinkielisiin hallintoalueisiin, vaan että myös kaksikieliset hallintoalueet ovat mahdollisia. Myös enemmistöltään ruotsinkielisen hallintoalueen muodostaminen on siten täysin legitiimi ja jopa toivottava ja täysin perustuslain 17 §:n 1 momentin kansalliskielisäännöksen mukainen tavoite, jos sillä tavalla voidaan turvata suomen- ja ruotsinkielisen väestön

mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Näin on erityisesti silloin, jos toisentyyppinen ratkaisu hukuttaa ruotsinkielisen väestönosan niin suureen ja laajaan organisaatioon, että ruotsinkielisen väestönosan kielelliset oikeudet vaarantuvat. Vaarantuminen näyttäisi joiltakin osin realisoituvan tai on jo realisoitunut, ehkä siksi, että hallitus on ymmärtänyt väärin perustuslain valmisteluaineiston ja kirjannut tämän väärän tiedon esitykseensä.

12. Hallituksen esityksen mukaan Pohjanmaan maakunta ei esityksen mukaan olisi niiden 12 maakunnan joukossa, joilla olisi velvollisuus ylläpitää laajaa ympärivuorokautista päivystystä, vaan Pohjanmaan puolesta ko. päivystys järjestettäisiin nähtävästi Etelä-Pohjanmaan yksikielisessä maakunnassa. Hallituksen esityksen s. 656 todetaan, että ”[k]eskeistä on tarkastella, turvataanko uudistuksella riittävästi ruotsinkielisiä palveluja eli onko olemassa vaihtoehtoja, joissa oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuteen ja sitä koskevaan päätöksentekoon toteutuisivat lähes yhtäläisellä tavalla mutta kielelliset oikeudet toteutuisivat paremmin”. Sellainen vaihtoehto on selkeästi olemassa. Samanlaisten perusteiden mukaan järjestäminen tarkoittaisi Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan maakunnissa kuitenkin sitä, että Pohjanmaan kaksikielinen maakunta järjestäisi erikoissairaanhoidon ja laajan päivystyksen kahdella kielellä eli samanlaisten perusteiden mukaan kummallekin kieliryhmälle, kun taas yksikielinen Etelä-Pohjanmaan maakunta järjestäisi erikoissairaanhoidon ja laajan päivystyksen yhdellä kielellä, suomeksi. Laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sijoittaminen Etelä-Pohjanmaalle siten, että se myös kattaisi Pohjanmaan maakunnan, perustuu tarkoituksenmukaisuusnäkökohdille, ei laillisuusharkinnalle, mikä selviää myös hallituksen esityksen s. 279 (”Ehdotettu ratkaisu on kuitenkin väestön palvelutarpeen, saavutettavuuden ja potilasturvallisuuden kannalta *parempi*.” – kurs. MS). Ehdotettu ratkaisu on siten perustuslain 122 §:n 1 momentin vastainen, sillä ehdotettu järjestely ei takaa kielellistä yhdenvertaisuutta samanlaisten perusteiden mukaan Pohjanmaan maakunnan jäsenille. Näin ei ole siitäkään huolimatta, että Etelä-Pohjanmaan maakunnalla olisi ehdotetun lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 11 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämisvelvollisuus sekä suomen että ruotsin kielellä, mikä on muista maakunnista poikkeava sääntely (ks. alla; kohta 15, jossa kommentoidaan kaikkiin maakuntiin kohdistuvaa subjektiivista kielellistä oikeutta; nähtävästi lakiehdotus lähtee siitä olettamuksesta, että Pohjanmaan maakunnan on 16 §:n mukaisesti oltava mukana solmimassa yhteistyöalueensa yhteistyösopimus sen yhteistyöalueen kanssa, johon Etelä-Pohjanmaa kuuluu, ja siinä sovittava laajan päivystyksen palveluiden sijoittamisesta Etelä-Pohjanmaalle, vaikka kielellisten perusoikeuksien siirtäminen sopimuksella on jo sinänsä ongelmallinen konstruktio). Jos Etelä-Pohjanmaalle haluttaisiin sijoittaa ympärivuorokautinen laaja päivystys, tulisi Pohjanmaa siinä tapauksessa lisätä laillisuusharkinnan perusteella laajaa päivystystä ylläpitävien maakuntien joukkoon siten, että Pohjanmaan maakunta olisi ensisijainen laajaa ympärivuorokautista päivystystä järjestävä maakunta, minkä jälkeen Etelä-Pohjanmaan maakunta määriteltäisiin tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien perusteella kolmanneksitoista maakunnaksi. Maakuntia olisi siten kaikkiaan 13, joukossa sekä Pohjanmaa

että Etelä-Pohjanmaa. Etelä-Pohjanmaan sijoittamista ko. maakuntien joukkoon tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella puoltaa mm. korkeahko tautitaakka, eikä ole mielestäni tarkoituksenmukaista, että Etelä-Pohjanmaa jätettäisiin ilman laajaa ympärivuorokautista päivystystä (samalla olisi kuitenkin yhdenvertaisuuden perspektiivistä epäilyttävää, jos Pohjanmaa joutuisi kärsimään suhteellisesti ottaen vähäisemmästä tautitaakastaan). Koska perustuslain 122 §:n 1 momentti edellyttää, että maakunta turvaa suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan, ei perustuslain kannalta mielestäni voi päätyä muuhun ratkaisuun kuin siihen, että maakuntalakiehdotuksen 3 §:n mukaisen maakunnan jäsenen kielelliset oikeudet laajan ympärivuorokautisen päivystyksen kohdalla turvataan ehdotettujen maakuntien toimesta hallituksen esityksestä poikkeavasti siten, että 11 §:n 2 momenttia muutetaan lisäämällä Pohjanmaan maakunta momentissa lueteltujen maakuntien joukkoon momentin ensimmäisessä virkkeessä, ja poistamalla momentin toinen virke, eli Etelä-Pohjanmaan maakuntaa koskeva kielellinen velvoite laajan ympärivuorokautisen päivystyksen suhteen. Hallituksen esitys on siis tältä osin ongelmallinen ja sitä muutettava, jotta se tältä osin voitaisiin hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

13. Yllä mainittu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva lakiehdotus on mielenkiintoinen myös maakunnan itsehallinnon materiaalisen sisällön määrittämisen suhteen, sillä sen 11 §:n 3 momenttiin sisältyy mielenkiintoinen kielto. Sen mukaan niillä maakunnilla, joita ei ole lueteltu pykäläehdotuksen 2 momentissa ei ole oikeutta päättää, että ne tuottaisivat tai hankkisivat pykäläehdotuksen 1 ja 2 momenteissa tarkoitettuja palveluja muualta, esimerkiksi muusta valtiosta tai muusta maakunnasta. Tätä taustaa vasten ei esimerkiksi Pohjanmaan maakunnalla, jos sitä ei määritellä 2 momentissa laajan ympärivuorikautisen päivystyksen järjestäjäksi, olisi oikeutta ostaa laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluja Uumajan yliopistolliselta sairaalalta.
14. On myös syytä tuoda esille hallituksen esityksen ss. 279 ja 655 mainittu Pyhtään tilanne Kymenlaakson maakunnassa. Pyhtää on kaksikielinen kunta ja jonka ruotsinkielinen väestö jää maakuntauudistuksessa sellaiseksi pieneksi reuna-alueen ryhmäksi, jonka tilannetta perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena aluehallintouudistusta koskevassa lausunnossaan PeVL 21/2009. Tämä ongelmallisuus olisi Pyhtään kohdalla ilmeinen seuraus maakuntauudistuksesta. Hallitus ei ole esityksessään lainkaan käsitellyt sitä mahdollisuutta, että Pyhtää siirtyisi osaksi Uudenmaan maakuntaa. Hallitus ei myöskään ole varsinaisesti käsitellyt Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussaan KHO 2004:107 tekemää linjausta erikoissairaanhoitopaikan vapaasta valinnasta kielen perusteella, joka nähtävästi perustelisi mahdollisuuden yksilön kielelle perustuvaan sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamispaikan määrittymiseen toisen maakunnan alueelle. KHO:n tapauksessa oli kyse kaksikielisen Myrskylän kunnan siirtymisestä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiristä Päijät-Hämeen sairaanhoitopiiriin siten, että kunnan ruotsinkielisille asukkaille luotiin oikeus käyttää HUS:in erikoissairaanhoidon palveluja. KHO:n ratkaisun perusteella voisi ajatella, että Pyhtään ruotsinkielisillä olisi Kymenlaakson maakunnan jäseninä myös oikeus käyttää Uudenmaan sosiaali- ja terveyspalveluja, ja niin hallitus

näyttää ajattelevan s. 280, sillä hallituksen esityksen mukaan on syytä erityisesti varmistaa, että asiakkaat voivat hakea omakielistä palvelua tarvittaessa myös maakunnan ulkopuolelta. Lisäksi hallitus on huomioinut uudistuksen takia Myrskylän kohdalla tapahtuvan muutoksen kielelliset vaikutukset (s. 281), sillä uudistuksen jälkeen Myrskylän kunnan sosiaali- ja terveydenhuolto järjestetään kaksikielisen Uudenmaan maakunnan toimesta. Samalla hallitus toteaa, että tällä uudistuksella on ainakin periaatteessa vaikutusta Päijät-Hämeen ruotsinkielisiin asukkaisiin, sillä Päijät-Hämeen maakunta järjestäisi jatkossa sosiaali- ja terveyspalvelut suomeksi. Ehkä myös Päijät-Hämeen ruotsinkielisiin asukkaisiin tulisi uudistuksen jälkeen soveltaa KHO:n tapausta 2004:107 (ja hallituksen kaavailemalla tavalla Kymenlaakson ruotsinkielisten asukkaiden mahdollisuutta saada palvelunsa ruotsiksi Uudenmaan maakunnassa). Tällaisista asioista tulisi ilmeisesti sopia sosiaali- ja terveydenhuoltolakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitetulla maakuntien yhteistyösopimuksella.

15. Hallituksen esityksen sivulla 442 kirjatuin perusteluin laajennetaan ehdotuksessa laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 6 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaisesti asiakkaan oikeus omakieliseen palveluun joko suomeksi tai ruotsiksi koko maan kattavaksi oikeudeksi siten, että se kohdistuu kaikkiin yksikielisiin suomenkielisiin maakuntiin ja niiden kaikkiin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja viranomaistoimintoihin (myös Etelä-Pohjanmaan maakuntaan kaksikielisen laajan päivystysvelvollisuuden ulkopuolella). Esityksessä todetaan, että ”[v]aikka maakunta olisi yksikielinen, asiakkaalla ja potilaalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada asiakirjat omalla kielellään silloinkin, kun se on toinen kuin alueen kieli”. Kuulostaa suorastaan uskomattomalta, että asiakkaalla olisi 6 §:n nojalla subjektiivinen oikeus saada sosiaali- ja terveyspalvelunsa myös ruotsiksi koko maan alueella, erityisesti koska hallituksen esitys ei sisällä minkäänlaista oikeusohjetta tämän oikeuden turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta mainitsi hieman peitellysti kielilakia koskevan mietintönsä (PeVM 9/2002) yleisperusteluissa, että kielilakiehdotuksessa ehdotettu ”[o]ikeuttava sääntely näyttää suppeammalta kuin perustuslaissa lailla turvattaviksi säädetyt oikeudet”, sillä perustuslain 17 §:n 2 momentti kattaa periaatteessa koko maan. Siksi nyt ehdotettu subjektiivinen oikeus on perustuslakivaliokunnan kielilain säätämisen yhteydessä indikoiman valtakunnallisen kattavuuden suuntainen. Tähän mennessä ruotsinkielisiä sosiaali- ja terveyspalveluita on kielilaissa mainittujen viranomaisaloitteisten asioiden lisäksi voinut saada yksikielisellä suomenkielisellä virka-alueella ”mahdollisuuksien mukaan”, mitä käsitettä on käytetty lain potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) 3 § 3 momentissa ja 5 § 2 momentissa sekä lain sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) 5 §:n 3 momentissa. Näihin ”mahdollisuuksien mukaan” –kirjauksiin verrattuna subjektiivinen oikeus käyttää yksikielisessä suomenkielisessä sosiaali- ja terveydenhoidon yksikössä ruotsia näyttäytyy selvänä parannuksena ja perustuslain 22 §:n mukaisena perusoikeuden edistämisenä. Kirjaus myös kumoaisi ”mahdollisuuksien mukaan” –konstruktion potilaslaissa ja asiakaslaissa siten, kuin sitä on mielestäni virheellisesti silloin tällöin sovellettu kaksikielisissä yksiköissä ruotsinkielisiin potilaisiin ja asiakkaisiin, sillä tämän jälkeen ”mahdollisuuksien mukaan” –konstruktiota ei sovellettaisi

edes yksikielisillä suomenkielisillä hallintoalueilla. Koska perustuslain 17 § luo kielellisen perusoikeuden joka vaikuttaa koko valtakunnan alueella (vaikka kielilakia säädettäessä onkin pidetty mahdollisena, että kielilaki konkretisoi perusoikeuden territoriaaliperiaatteen mukaisesti virka-alueille, joihin kuuluu ainakin yksi ruotsinkielinen tai kaksikielinen kunta), on 6 §:n 1 momentin toisen virkkeen oikeus jommankumman kansalliskielen käyttöön yksikielisellä sosiaali- ja terveydenhoidon virka-alueella muodollisesti tarkasteltuna parannus. Pykäläehdotuksen mukaisesti ruotsinkielinen henkilö voisi nimittäin saada sosiaali- ja terveyspalvelunsa ruotsiksi esimerkiksi Pohjois-Karjalan maakunnassa ja myös kaikissa muissa maakunnissa, jotka ovat yksikielisiä suomenkielisiä maakuntia. Miten realistinen tämä laajennus on, tulisi arvioida perustuslakivaliokunnassa erityisesti sitä taustaa vasten, että pykäläehdotukseen ei sisälly mitään määräyksiä siitä, miten säännöstä ja sen luomaa subjektiivista oikeutta toteutettaisiin esimerkiksi henkilökunnan rekrytoinnin tai koulutuksen kautta. Nähtävästi olisi niin, että virkavastuun alaisessa asemassa olevat henkilöt joutuisivat itse päättelemään, mitä toteuttamistapoja 6 §:n 1 momentin toisen virkkeen oikeus jommankumman kansalliskielen käyttöön käytännössä edellyttää. Maakuntalakia koskevan ehdotuksen 78 §:n 2 momentissa tuodaan esille, että ”[h]allintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset, joilla turvataan kielilaissa (423/2003) ja muualla laissa säädettyjen kielellisten oikeuksien toteutuminen maakunnan hallinnossa”, mutta mitään sellaista kielellisiä oikeuksia vastaavaa, maakunnalle asetettua kielellistä velvoitetta ei ehdotetusta lainsäädännöstä eikä hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista löydy, jonka perusteella voisi päätellä, millainen kielellisten oikeuksien turvaamistaso yksikielisessä maakunnassa on riittävä ja milloin perustuslain 122 §:n 1 momentin ja perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaiset vaatimukset toteutuvat (ks. yllä ja lisäksi PeVL 33/2009). Onko myös tässä kohtaa tarkoitus, että ko. maakuntien viranhaltijat ja työntekijät joutuvat vastaamaan mahdollisesti vajavaisesta subjektiivisen kielellisen oikeuden toteuttamisesta Eduskunnan oikeusasiamiehelle tai Valtioneuvoston oikeuskanslerille taikka jopa virkasyytteen kautta tuomioistuimelle? Mielestäni ehdotettu 6 §:n 1 momentin toisen virkkeen subjektiivinen kielellinen oikeus suomenkielisessä maakunnassa ei ole lainkaan sillä tavalla ongelmallinen, että se vaikuttaisi säätämisjärjestykseen vaan on pikemminkin perustuslain 22 §:ään sisältyvän edistämisvelvoitteen mukainen, mutta säädösehdotus on tältä osin hyvin avoin ja sitä tulisi mielestäni täsmentää. Onko kysymys esimerkiksi siitä, että yksikielisen suomenkielisen maakunnan tulisi sosiaali- ja terveyspalveluja hankkiessaan järjestettävä julkiset hankintansa siten, että kyseinen kielellinen oikeus tulee aina huomioitua ja toteutettua esimerkiksi yksityisen palveluntarjoajan toimesta siten kuin kielilain 25 § edellyttää?

16. Hallituksen esitykseen liittyy myös kielilain muuttamista koskeva esitys. Mielestäni kielilakiin ehdotetuissa muutoksissa on kaikessa olennaisessa kyse siitä, että maakunnan kielellisiä velvoitteita (ja maakuntaan kohdistuvia yksilön kielellisiä oikeuksia) säännellään tavalla, joka vastaa voimassa olevaan kielilakiin sisältyviä kunnan kielellisiä velvollisuuksia (ja kuntaan kohdistuvia yksilön kielellisiä oikeuksia). Hallituksen esityksen s. 655 kuitenkin todetaan, että väestöltään ja alueeltaan kuntia laajemmilla maakunnilla olisi nykytilaan verrattuna paremmat edellytykset arvioida mm.

eri väestö- ja asiakasryhmien palvelutarvetta ja kielellisten oikeuksien toteutumista. Kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta esitys on kuitenkin niiden toteuttamisen mekanismien kautta epäselvä, ja koska erityisesti ruotsinkielinen väestö joutuu kunnista ja kuntayhtymistä maakuntiin siirryttäessä suurempiin palvelukokonaisuuksiin, kävisi ainakin ruotsinkielisen väestönosan kannalta mahdollisesti juuri päinvastoin. Ruotsinkielisen väestönosan mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon suurissa palvelukokonaisuuksissa vähenee. Näin käy mm. siitä syystä, että sen osuus vaaleilla valittujen maakuntavaltuustojen poliittisesta edustuksesta pienenee nykytilaan verrattuna tavalla, joka heikentää huomattavasti ko. väestönosan mahdollisuuksia vaikuttaa omiin sosiaali- ja terveyspalveluihinsa ja myös sellaisiin muihin julkisiin palveluihin ja muuhun julkiseen päätöksentekoon, joka siirtyy kunnalta maakunnalle. Tästä syystä esitys on, kun otetaan huomioon perustuslain 122 §:n 1 momentti (aluejaotus samanlaisten perusteiden mukaan) ja 17 §:n 2 momentti (yhteiskunnalliset tarpeet samanlaisten perusteiden mukaan), ongelmallinen perustuslain 2 §:n 2 momentin ja 14 §:n 4 momentin kannalta, sillä oikeus ja erityisesti tosiasiallinen mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen heikkenee. Tämä todetaankin hallituksen esityksen s. 656 (ja myös s. 280): ”Kun organisaatioiden koko kasvaa ja kielivähemmistön suhteellinen osuus pienenee, voi esitys johtaa siihen, että ruotsin käyttö hallintokielenä vähenee ja siten [esitys -MS] voi käytännössä heikentää kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä.” Hallituksen esitys on siis jopa hallituksen itsensä mielestä ongelmallinen juuri kielellisten oikeuksien ja osallistumisoikeuksien perspektiivistä. Voidaankin kysyä, sisältyykö hallituksen esitykseen nykytilaan verrattuna mekanismeja, jotka osaltaan voisivat poistaa ongelmallisuutta? Mielestäni ei, vaikka maakuntalakiehdotuksen 27 §:ssä onkin luotu kielivähemmistön vaikuttamistoimielin, sillä tämäntyyppisellä vaikuttamistoimielimellä ei voisi hallituksen esityksen mukaan olla maakuntia sitovaa lakiin perustuvaa päätösvaltaa eikä maakunnan päätösvaltaa voisi edes delegoida niille maakuntavaltuuston toimesta, sillä kielivähemmistön vaikuttamistoimielin ei olisi maakuntalakiesityksen 29 §:ssä tarkoitettu toimielin. Kielivähemmistön vaikuttamistoimielin on siis neuvoa-antava toimielin, jonka asema jäänee vaatimattomaksi, kun verrataan asiantilaa siihen, jossa kielivähemmistöllä on pienemmässä organisaatiossa (esim. kunnassa tai pienemmässä kuntayhtymässä) paremmat mahdollisuudet osallistua varsinaiseen päätöksentekoon. Tältä osin hallituksen esitys on mielestäni sillä tavalla ongelmallinen, että se vaikuttaa lainsäätämisjärjestystä koskevaan arviointiin. Käsitykseni on se, että heikennykset, jotka johtuvat kunnallisten sosiaali- ja terveydenhuoltotehtävien ja eräiden muiden tehtävien siirtämisestä kunnilta maakunnille maakuntalakiehdotuksen 6 §:n mukaisesti ovat vaikutuksiltaan enemmistökieleltään ruotsinkielisissä kunnissa senlaatuisia, että niistä voitaisiin säätää vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä, sillä ruotsinkielisen väestönosan yhteiskunnallisten tarpeiden huomioon ottaminen perustuslain 17 §:n 2 momentin toisen virkkeen tarkoittamalla tavalla näyttäisi väistämättä heikkenevän suomenkieliseen väestönosaan verrattuna. Saamenkielisten kohdalla tilanne säilyisi kutakuinkin samanlaisena kuin tällä hetkellä, ja Saamelaiskäräjille taattu mahdollisuus ehdottaa jäseniä kielivähemmistön

vaikuttamistoimielimeen on sekä perusteltu että tarpeellinen perustuslain 17 §:n 3 momentin ja myös 121 §:n 4 momentin toisen virkkeen kannalta katsottuna.

17. Hallituksen esityksen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan jossain määrin ylimalkaisesti ja asiayhteydestään irrotettuna, että ”henkilön oikeudesta tulkkaukseen näitä kieliä viranomaisissa käytettäessä säädetään kielilain 10, 18 ja 20 §:ssä”. Näissä tapauksissa on kuitenkin kyse yksikielisistä hallintoalueista, ei kaksikielisistä hallintoalueista, sillä viimeksi mainituissa hallintoalueen on järjestettävä palvelut sekä suomeksi että ruotsiksi ilman tulkkausta.

D. Ahvenanmaan asema uudistuksessa

18. Ahvenanmaalla sosiaali- ja terveydenhuolto on jo järjestetty tavalla, joka vastaa hallituksen esityksessä kaavailtua maakunnallista hallintomallia, sillä maakuntahallituksen alainen virasto, Ålands hälso- och sjukvård, hoitaa terveydenhuollon keskitetysti, ja sosiaalihuoltoa on erillisellä lainsäädännöllä hiljattain keskitetty, tosin tavalla, joka muistuttaa enemmän kuntayhtymämallia. Koska siis erityisesti terveydenhuolto on jo siirtynyt Ahvenanmaan kunnilta Ahvenanmaan maakunnalle, on Ahvenanmaan maakunnassa kannettava kunnallisvero jo valmiiksi jonkin verran alemmalla tasolla kuin muualla Suomessa (v. 2017 keskimääräinen kunnallisveroprosentti Ahvenanmaalla on 17,61 prosenttia). Voimaanpanolain 42 §:ssä säädettäväksi ehdotettu 12,47 prosenttiyksikön alennus kunnallisveroprosenttiin vuodeksi 2019 ei ulottuisi Ahvenanmaalle, sillä maakunnalla on oma lainsäädäntövalta kunnallisveron alueella (ja niin suuri alennus ei myöskään jättäisi Ahvenanmaan kunnille juuri lainkaan rahoituspohjaa omien toimintojensa järjestämiseen). Siitä syystä valtion ansiotuloverotuksen samankokoinen kiristyminen vaikuttaisi koko voimallaan Ahvenanmaan alueella toimeenpantavaan valtion tuloverotukseen, asettaen Ahvenanmaan ja muun Suomen verovelvolliset huomattavan eriarvoiseen asemaan tavalla, joka olisi selkeästi perustuslain 6 §:n vastainen. Siksi lakiehdotukseen tuloverolain muuttamisesta sisältyy 125 a §:ssä esitys erillisestä Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä, joka myönnettäisiin Ahvenanmaalla asuville luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille. Ahvenanmaan maakuntavähennys olisi jossain määrin erityislaatuinen, sillä se tapahtuisi Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) luomien puitteiden ulkopuolella eikä itsehallintolaki suojaisi ko. järjestelyä esimerkiksi edellyttämällä Ahvenanmaan maapäivien suostumusta sen muuttamiseksi. Tästä syystä ehdotettu Ahvenanmaan maakuntavähennys olisi täydellisesti eduskunnan lainsäädäntövallan alainen ja siten siis itsehallintolain luomien puitteiden ulkopuolella, eikä sen muuttamiselle tulevaisuudessa olisi mitään sellaisia pidäkkeitä, joita normaalisti esiintyy Ahvenanmaan ja valtakunnan välisissä suhteissa (erityisesti maakuntapäivien suostumus). Pidän järjestelyä kuitenkin perustuslain ja sen 6 §:n perspektiivistä perusteltuna, sillä se johtuu kahdesta Ahvenanmaan itsehallintoon liittyvästä toimivallasta. Se johtuu ensinnäkin siitä verotuksellisesta erityisasemasta kunnallisverotuksen suhteen, jonka

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 5. kohta luo perustuslain 75 §:n ja perustuslain 120 §:n nojalla. Toiseksi se johtuu siitä, että ahvenanmaalaiset veronmaksajat rahoittavat itsehallintolain 18 §:n 12. ja 13. kohdissa määriteltyjen Ahvenanmaan sosiaali- ja terveydenhuoltotoimivallat niiden valtionverotuksessa kannettujen verojen kautta, jotka palautuvat Ahvenanmaalle n.k. tasoitusperusteen kautta. On toinen asia, että vaikka Ahvenanmaan ansiotulovähennys voitaisiinkin perustella syillä, jotka johtuvat itsehallintolain määräyksistä, tulisi Ahvenanmaan maakunnalle ja erityisesti Ahvenanmaalaisille veronmaksajille luoda jonkinlainen suojamekanismi. Tällä hetkellä voimassa on ainoastaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukainen lausunnonhankkimisvelvollisuus, jonka mukaan ”[m]aakunnalle erityisen tärkeästä laista on hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä”. Ahvenanmaan maakuntavähennyksessä olisi ilman muuta kyse sellaisesta erityisen tärkeästä laista, josta lausunto olisi hankittava mahdollisissa muutostilanteissa, mutta maakuntavähennyksen yhteys tasoitusperusteeseen (ks. alla) tekee siitä elimellisesti tasoitusperusteen tasoon vaikuttavan ja siksi sen tulisi olla jollain tavalla yhteydessä tasoitusperusteen muuttamista koskevaan mekanismiin. Sitä se ei oikein voi olla siinä muodossa, kuin hallitus esittää.

19. Hallituksen ehdotuksessa esitetty Ahvenanmaan maakuntavähennys vaikuttaisi kuitenkin itsehallintolain 45 §:ssä säädetyn tasoituksen määräytymiseen, sillä jos Ahvenanmaalla kannettavaa valtion ansiotuloveroa lasketaan, tulisi myös tasoitusperustetta alentaa. Muuten kävisi niin, että valtakunnan veronmaksajat rahoittaisivat Ahvenanmaan maakunnan budjettia (tällä hetkellä näin ei ole, sillä tasoitusperuste on itsehallintolain 47 §:n 1 momentin mukaan 0,45 prosenttia, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että Ahvenanmaalla kannetut valtionverot palautuvat Ahvenanmaalle ilman että valtakunnan veronmaksajat rahoittavat Ahvenanmaan budjettia). Itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukaan ”[t]asoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla”. Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan ”[t]asoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa”, mutta tasoitusperusteen alennus voidaan tehdä ainoastaan, jos säännöksen 4 momentissa määrätty edellytys täyttyy: ”Tasoitusperustetta on alennettava, jos valtakunnalle on siirtynyt maakunnalle kuuluvia hallintotehtäviä ja maakunnan menot ovat tämän vuoksi vähentyneet.” Näin ei nyt kuitenkaan ole käymässä, sillä maakunnan hallintotehtäviä ei olla siirtämässä valtakunnalle, eivätkä maakunnan menot siis ole tällaisesta syystä mitenkään vähenemässä. Itsehallintolain 47 §:n asettamat reunaehdot tasoitusperusteen muuttamiselle yksinkertaistetussa järjestyksessä eivät siis täyty. Siksi Ahvenanmaata koskevan tasoitusperusteen muuttamista ei voida tehdä hallituksen esittämällä tavalla, eli siten, että säädetään itsehallintolain 45 §:n 5 momentin nojalla tavallinen laki, laki Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta, jolla tasoitusperuste alennetaan 0,36 prosenttiin (vuosina 2019 ja 2020 0,34 prosenttiin) ja jolle Ahvenanmaan maakuntapäivät antaisi suostumuksensa. Hallituksen esitys ei näiltä osin ole itsehallintolain mukainen eikä ehdotettua lakia voida lainkaan säätää. Jos tasoitusperustetta halutaan alentaa itsehallintolain 47 §:n 4 momentin sisällöllisen alueen ulkopuolella, tulee sellainen muuttaminen

tehdä itsehallintolain muuttamista koskevan 69 §:n 1 momentin mukaisessa järjestyksessä. Hallituksen tulisi siis yhteistyössä Ahvenanmaan maakunnan kanssa valmistella erillinen itsehallintolain 47 §:n 1 momentin muutos, jossa tasausperuste alennetaan pysyvästi, tai sellainen itsehallintolain 47 §:n 4 momentin muutos, jolla momenttiin lisätään uusi alentamisperuste ja jonka nojalla hallitus sen jälkeen valmistelee uuden esityksen, joka hyväksyttäisiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä Ahvenanmaan suostumuksella.

E. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

20. Valinnanvapausjärjestelmän täsmentyminen vasta myöhemmin ja nyt arvioitavana olevasta hallituksen esityksestä erillisenä ulottuvuutena vaikuttaa siihen, mikä merkitys perustuslain 124 §:llä on sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa. Säännöksen mukaan ”[j]ulkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia”. Samalla on kuitenkin huomattava, että [m]erkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle”. Hallituksen esityksessä on kyse järjestämisvelvollisuuden luomisesta maakunnille, mikä ei sinänsä ole ongelmallista, sillä maakunnat ovat perustuslain tarkoittamia viranomaisia. Lisäksi esimerkiksi yksityisten lääkäri- ja sairaanhoitotehtävien harjoittamista koskevaa lainsäädäntöä, kuten laki yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990), on perinteisesti ollut voimassa Suomessa ilman että sen perustuslaillisuutta on ollut tarpeen kyseenalaistaa. Siksi näyttäisi valinnanvapauslainsäädäntöä ennakoivasti arvioiden tässä vaiheessa siltä, että terveydenhuollon puolella ei välttämättä tulisi esiintymään kovin suuria perustuslaillisia ongelmia normaalien perusterveydenhuoltoon koskevien toimenpiteiden kohdalla, mutta kuten hallitus toteaa esityksessään s. 666, on hallintotehtävänä pidettävä ainakin itsenäistä potilaan tai asiakkaan palvelutarpeen arviointia, joka sisältäisi julkisen vallan käyttöä, ja palveluiden suunnittelua sisältävät tehtävät sekä siihen liittyvä toiminta. Perusterveydenhuollon suhteen tilanne on 124 §:n suhteen kuitenkin vähemmän epäilyttävä kuin sosiaalihuollon suhteen, joka nähtävästi tulisi hoidettavaksi samanaikaisesti yksityisten palveluntuottajien ja kolmannen sektorin palveluntuottajien toimesta. Sosiaalihuollon puolella on hyvin paljon asiakkaan palvelutarpeen arviointia ja suunnittelua ja lisäksi tehtäviä, jotka kuuluvat merkittävän julkisen vallan käytön piiriin. Erityisesti sellaiset viranomaisen toimenpiteet, jotka loukkaavat yksilön itsemääräämisoikeutta, kuten lastensuojelulain mukaiset huostaanotto- ja sijoittamistilanteet, eivät perustuslain 124 §:n nojalla voisi olla sellaisia toimivaltuuksia, joita voisi antaa hoidettavaksi viranomaisorganisaation ulkopuolelle. Näin olisi myös terveydenhuollon puolella tahdonvastaisen hoidon kohdalla. Siksi valinnanvapausjärjestelmästä tulee epäsymmetrinen, sillä julkinen palveluntuottaja joutuisi tuottamaan osan palveluista kokonaisuudessaan kaikkien yksilöiden puolesta, kun taas yksityiset ja kolmannen sektorin palveluntuottajat voisivat tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluita ainoastaan sellaisiin julkisiin hallintotehtäviin nähden, jotka eivät sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä, edellyttäen, että

”tavanomaisia” julkisen hallintotoiminnan tehtäviä siirtyy muiden kuin maakunnan tuotettavaksi. Yksityiset ja kolmannen sektorin palveluntuottajat voisivat siis tuottaa ainoastaan osan maakunnan järjestämisvastuulla olevista sosiaali- ja terveydenhuoltotehtävistä, kun taas maakunnan liikelaitoksen tulisi tuottaa kaikki sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut. Tämä epäsymmetrisyys ei vaikuta säätämisjärjestyksen arviointiin, mutta tuottaa ”erimitallisen” järjestelmän, jossa yksi palveluita tuottava ”siilo” on toimialaltaan laajempi kuin kaksi muuta ”siiloa”.

21. Palveluiden tuottaminen yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kautta edellyttää perustuslain 124 §:n mukaan perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamista, mikä tarkoittaa sitä, että niihin tulisi ulottaa mahdollisimman laajasti mm. hallintolain (434/2003), julkisuuslain (621/1999) ja kielilain (423/2003) säännöstö. Esimerkiksi kielilain 25 §:ään sisältyy yksityisten kielellinen palveluvelvollisuus, ja näyttäisi siltä, että kaksikielisen maakunnan olisi sovellettava lainsäännöksen toista virkettä: ”Jos tehtävän vastaanottaja määräytyy viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista kielellistä palvelua.” Kielilain mukaiset velvoitteet tulisivat tämän kautta huomioitavaksi siten, että maakunnalla on velvollisuus varmistua kielilain soveltamisesta tehdessään hankintapäätöstä ja sopiessaan yksityisen palvelun tuottamisesta. Itse asiassa kielilain 25 §:n kolmas virke edellyttää samaa myös silloin, kun kyse ei ole julkisesta hallintotehtävästä: ”Tämä tulee myös varmistaa viranomaisen antaessa muun kuin julkisen hallintotehtävän yksityisen hoidettavaksi, jos tämän lain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii.” Siksi kaksikielisellä maakunnalla on tulevaa valinnanvapauslainsäädäntöä täytäntöön pannessaan kielellisiä velvollisuuksia myös sellaisiin tehtäviin nähden, jotka jäävät perustuslain 124 §:n ulkopuolelle.

F. Kansainvälinen ulottuvuus

22. Pidän hallituksen esitykseen sisältyvää ajatusta Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen jättämisestä oikeana.
23. Kansainväliset valvontaelimet ovat esittäneet arvioita siitä, miten Suomi toteuttaa Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan sitoumuksia ja Euroopan neuvoston kansallisia vähemmistöjä koskevan puiteyleissopimuksen sitoumuksia. Ensin mainitun, n.k. kieliperuskirjan nojalla Euroopan neuvoston ministerikomitea suositteli v. 2012 julkistetussa raportissaan ”että Suomen viranomaiset ottavat huomioon kaikki asiantuntijakomitean huomiot ja suositukset ja ensisijaisesti: ’3. toteuttavat lisätoimia varmistaakseen ruotsin- ja saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen saatavuuden; (…)’” (Ministerikomitean suositus RecChL(2012)2 14. maaliskuuta 2012). Ministerikomitean suositus perustui kieliperuskirjan toteutumista valvovan asiantuntijakomitean arvioihin, jotka olivat neljännen raportointikierroksen perusteella yhteenvedonomaisesti seuraavanlaisia: ”Asiantuntijakomitea

kehottaa painokkaasti viranomaisia tehostamaan pyrkimyksiään ja varmistamaan ruotsin todellinen ja tehokas käyttö sosiaalitoimen laitoksissa," mikä asiantuntijakomitean raportin mukaan näyttäisi myös sisältävän terveydenhuollon laitokset. "Asiantuntijakomitea kehottaa Suomen viranomaisia etsimään riittävän ratkaisun saamea puhuvan hätäkeskushenkilöstön puutteeseen ja kehittämään edelleen saamenkielisiä sosiaali- ja terveyspalveluita etenkin pienille lapsille ja vanhuksille." Asiantuntijakomitean seuraavaa raporttia odotetaan vuoden 2017 aikana, mutta koska sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on vasta nyt lainsäädäntövaiheessa, lienee niin, että asiantuntijakomitea palaa aiheeseen vasta sitä seuraavan raportointikierroksen aikana. Silloin kuitenkin arvioitaneen, onko uudistus vaikuttanut kielteisesti ruotsin tai saamen käyttöön sosiaali- ja terveydenhuollossa. Olisi paikallaan varmistua lainsäädäntövaiheessa siitä, että niin ei pääse käymään.

24. Euroopan neuvoston ministerikomitea lausui hiljattain samantapaisesti Suomea koskevissa suosituksissaan Euroopan neuvoston kansallisia vähemmistöjä käsittelevän puitesopimuksen pohjalta (Resolution CM/ResCMN(2017)1 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Finland; adopted by the Committee of Ministers on 15 March 2017 at the 1281st meeting of the Ministers' Deputies): "Intensify efforts to ensure that first language access to social welfare and health services is adequately available, in particular in Swedish and Sámi, and that any administrative reforms guarantee the linguistic rights of persons belonging to minorities;" Suositus perustuu puitesopimuksen seurantaa harjoittavan neuvoa-antavan komitean Suomea koskevan raportin kirjaukseen (Fourth Opinion on Finland - adopted on 24 February 2016; Published on 6 October 2016; ACFC/OP/IV(2016)002), joka jo ennakoi sosiaali- ja terveysuudistuksen toteuttamista: "107. The Advisory Committee urges the authorities to ensure that the administrative reform of Public Social Welfare and Health Care Service Structure currently under preparation, as well as any other reform, is an inclusive process which takes into account actual linguistic diversity and respects the linguistic rights of minorities." Tästä voidaan päätellä, että neuvoa-antava komitea tulee myös tulevaisuudessa kiinnittämään huomiota siihen, miten kielelliset oikeudet ja myös osallistumisoikeudet toteutuvat sosiaali- ja terveydenhuoltohallinnossa maakuntauudistuksen jälkeen.

G. Yhteenveto

25. Hallitus toteaa esityksensä s. 693, että se voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Suurin osa hallituksen esitykseen sisältyvistä lakiehdotuksista onkin perustuslain kannalta ongelmattomia, kun taas osa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakuntahallinnon uudistukseen liittyvistä lakiehdotuksista tulee eduskunnan käsittelyyn ja mahdollisesti perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi vasta myöhemmin. Olen kuitenkin yllä esittänyt näkökohtia sellaisista esitykseen sisältyvistä lainsäädännöllisistä ehdotuksista, joiden säätämisessä tulisi käyttää perustuslainsäätämisjärjestystä, ja myös sellaisesta esitykseen sisältyvästä

ehdotuksesta, jota ei tässä yhteydessä voi säätää edes perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

26. Perustuslainsäätämisjärjestystä edellyttävät mielestäni seuraavat esityksen kohdat:
    -lakiehdotus maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta 42 § (kunnallisveroprosentin laskeminen vuonna 2019) suhteessa perustuslain 121 §:n 3 momentissa turvattuun kunnan verotusoikeuteen (ks. kohta 6 yllä; vuoden mittainen kunnallisen itsehallinnon rajoitus, joka periaatteessa olisi säädettävissä poikkeuslakina);
    - lakiehdotus maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta 14 § (kunnan henkilöstön siirtäminen maakunnan palvelukseen) suhteessa perustuslain 121 §:ssä suojattuun kunnan yleiseen toimialaan (ks. kohta 7 yllä);
    -lakiehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi 11 § 2 momentti (Pohjanmaan maakunnan poisjättäminen laajaa ympärivuorokautista päivystystä järjestävien maakuntien joukosta) suhteessa perustuslain 122 §:n 1 momentissa edellytettyyn suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuuteen saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan (ks. kohdat 8-13 yllä; valinta tulisi tehdä laillisuusharkinnan perusteella);
    -maakuntalakiehdotuksen 27 § (kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen pelkästään neuvoa-antava luonne ei riitä kompensoimaan ruotsinkielisen väestönosan osallistumismahdollisuuksien heikkenemistä) suhteessa perustuslain 17 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan (ks. kohta 16 yllä).
27. Lakiehdotusta Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta ei tässä yhteydessä voi säätää edes perustuslainsäätämisjärjestyksessä, sillä ehdotettu tasoitusperusteen alentaminen edellyttää itsehallintolain muuttamista (ks. kohta 19 yllä).
28. Lisäksi olen sitä mieltä, että eduskunnan tulisi liittää maakuntalain hyväksymistä koskevaan päätökseensä ponsilausuma, jonka mukaan hallituksen tulisi ryhtyä toimiin perustuslain 14 §:n muuttamiseksi uutta asiaintilaa vastaavaksi siten, että äänioikeus maakuntavaaleissa ja maakunnallisissa neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä todettaisiin perusoikeutena ko. perustuslainkohdassa (ks. kohta 5 yllä).

Ystävällisin terveisin,

Markku Suksi
Julkisoikeuden professori