



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asiantuntijakuuleminen perjantaina 5.5.2017 klo 11.15 ja kirjallinen lausunto

Asia: HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Teema: osallistuminen, vaikuttaminen, suora demokratia

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

Kansalaisyhteiskunnan neuvottelukunta KANE:n tehtävänä on edistää hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusta sekä parantaa kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä. Neuvottelukunta kiittää eduskunnan hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua valmisteltavana olevasta maakunta- ja sote-uudistuksesta osallistumisen, vaikuttamisen ja suoran demokratian näkökulmasta. Valtiovarainministeriö ei valmisteluasemansa vuoksi ole osallistunut neuvottelukunnan yhteisen lausunnon valmisteluun.

Maakuntauudistuksella ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleenjärjestämisellä on merkitystä kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin sekä edustuksellisen demokratian, suoran demokratian, kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten että epämuodollisen kansalaistoiminnan näkökulmasta. Tässä lausunnossa on otettu kantaa kysymyksiin, jotka liittyvät ennen kaikkea suoraan osallistumiseen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan toiminta- ja vaikuttamisedellytyksiin.

Yleistä maakuntauudistuksesta

Maakuntarakenteen toteuttaminen on monella tavalla perusteltua. Demokratian näkökulmasta on kuitenkin huomioitava, että maakuntaportaan syntyminen etäännyttää päätöksentekoa kuntalaisista ja tekee päätöksenteon ja vaikuttamisen rakenteista nykyistä monimutkaisempia. Tällä voi olla vaikutusta sekä vaalien välissä tapahtuvaan osallistumiseen ja vaikuttamiseen että kansalaisten äänestysaktiivisuuteen maakunta- ja kuntavaaleissa. On myös syytä huomioida, että verotusoikeus on yksi itsehallinnon perusperiaatteista. Neuvottelukunta ei ota kantaa siihen, tulisiko maakunnille antaa verotusoikeus, mutta huomauttaa, että sen puuttuminen rajoittaa keskeisesti kansanvaltan toteutumista maakunnan päätöksenteossa.

Asukkaiden osallistumisoikeuksista säädetään maakuntalakiesityksen luvussa 5 melko kattavasti ja velvoittavasti. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien käytännön toteutus ja laajuus jäävät kuitenkin pitkälti maakuntavaltuuston harkintaan. Tämä tarkoittaa, että kansalaisten vaikutusmahdollisuudet eivät tule toteutumaan yhdenvertaisesti eri puolilla Suomea. On huomioitava, että toimivien ja monipuolisten osallistumis- ja vaikuttamiskäytäntöjen toteuttaminen edellyttää sekä hen-



kilö- että taloudellisia resursseja. Maakuntalain hengen toteutuminen edellyttää, että maakunnilla on riittävät resurssit edistää ja toteuttaa demokraattista osallistumista.

KANE esittää, että osana hallituksen esityksen 35 §:n maakuntastrategiaa koskevaa 1 momentin kohtaa 7 olisi laadittava maakunnalliset kansalaisyhteiskuntastrategiat, joissa otetaan kantaa kansalaisjärjestöjen, kansalaisverkostojen ja yksittäisten kansalaisten mahdollisuuksiin osallistua ja vaikuttaa maakunnan valmisteluun ja päätöksentekoon. Strategiassa olisi huomioitava eri väestö- ja vähemmistöryhmien (mm. lapset ja nuoret, vanhukset, haavoittavassa asemassa olevat erityisryhmät jne.) osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet sekä esimerkiksi kielellisten oikeuksien toteutuminen, osallistumisen ja vaikuttamisen esteettömyys huomioiden. Strategia tulee valmistella tiiviissä yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa.

On tärkeää, että maakunnat veloitetaan asettamaan maakuntaan nuorisovaltuusto, vanhus- ja vammaisneuvostot sekä vähemmistökielen vaikuttamistoimielin, ja että niillä on todelliset säädöspohjaiset vaikuttamismahdollisuudet.

Kielelliset oikeudet huomioitava

Saamen kielen vaikuttamistoimielin on esityksen mukaan maakunnan saamenkielisten asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskanava maakunnan hallinnossa. Hallituksen esityksen mukaan saamen kielen vaikuttamistoimielin ei kuitenkaan miltei osin korvaisi saamelaiskäräjien asemaa saamelaiskäräjistä annetun lain mukaisena saamelaisten edustajana. Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain ja saamelaiskäräjälain mukaan saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto. Saamenkielisten asukkaiden mahdollisuus osallistua vaikuttamistoimielimen kautta ei korvaa saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana. Maakunnissa on tärkeää huolehtia saamelaiskäräjien vaikuttamismahdollisuuksista, mukaan lukien saamelaiskäräjälain mukainen viranomaisten neuvotteluelvoite.

Euroopan neuvoston ministerikomitean 15.3.2017 antamassa päätöslauselmassa (CM/ResCMN(2017)1) kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa todetaan, että Suomen tulisi tehostaa pyrkimyksiään varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saamista omalla kielellään, etenkin ruotsin- ja saamenkielellä. Lisäksi hallinnollisissa muutoksissa tulisi turvata kielivähemmistöihin kuuluvien kielelliset oikeudet.

Yhtiöittämisen vaikutuksista demokraattiseen osallistumiseen

Sosiaali- ja terveystalvueluille aiottu yhtiöittämisvelvoite vähentää järjestelmän demokraattisuutta sekä rajaamalla demokraattisen päätöksenteon vaihtoehtoja palveluiden järjestämisessä että myös kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta.

Yhtiöittämissmalli vähentää demokraattisen ohjauksen mahdollisuuksia siirtämällä ohjauksen painopistettä perinteisestä hallinnon ohjauksesta omistaja- ja sopimusohjauksen suuntaan. On epäselvää, millä tavoin maakuntavaltuutettujen on käytännössä mahdollista seurata, ohjata ja valvoa järjestelmän ja maakuntastrategian toteutumista kokonaisuutena maakunnan alueella, valinnanvapauden piiriin kuuluvat palvelut mukaan luettuna.

Lakiesityksessä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet säädettäisiin koskemaan yhdenmukaisesti kaikkia palveluntuottajia. Tämä edellyttää, että kaikkia palveluntuottajia koskevat myös samat julkisuusperiaatteet.



Kuluttajademokratia voi lisätä eriarvoisuutta

Uudistuksessa korostetaan palveluiden käyttäjien mahdollisuuksia vaikuttaa palveluihinsa. Asiakas- tai kuluttajademokratia on tärkeä osa osallistuvan demokratian kokonaisuutta. Asiakasnäkökulmaa painotettaessa on kuitenkin vaarana, että demokratianäkökulma kaventuu kansalaisen oikeuteen tulla kuulluksi ja osallistua käyttämiensä palveluiden suunnitteluun ja kehittämiseen. Demokratian toteutumisen ja myös palvelujärjestelmän jatkuvan kehittymisen näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että demokraattinen osallistuminen on mukana kokonaisvaltaisemmin, maakunnan strategian valmistelusta sen toimeenpanoon. Kansalaiset ja kuntalaiset on nähtävä osallistuvina kansanvallan käyttäjinä, eikä ennen kaikkea maakunnan heille järjestämien palveluiden asiakkaina.

Asiakas- tai kuluttajademokratia korostuu myös uudistuksessa keskeisellä sijalla olevan valinnanvapauden myötä. Valinnanvapauden ajatellaan tyypillisesti lisäävän palveluiden käyttäjien vaikutusmahdollisuuksia tarjoamalla heille mahdollisuuden äänestää asiakkuudellaan. Kuluttajakansalaisuus onkin yksi suoran osallistumisen tapa. Sen nimenomainen edistäminen julkisen vallan toimin ei kuitenkaan ole ongelmantonta. Kuluttajakansalaisuuden vahvistuminen on omiaan lisäämään eriarvoisuutta, sillä esimerkiksi koulutustaso, sosioekonominen asema, ikä ja asuinpaikka vaikuttavat henkilön mahdollisuuksiin tehdä asiakasvalintoja. Monilla haavoittuvassa asemassa olevilla ei käytännössä ole voimavaroja tehdä aktiivisia valintoja tarvitsemissaan sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Kansalaisjärjestöjen asema uudistuksessa

Demokratian, osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta uudistuksen keskeinen puute on, että kansalaisjärjestöjen asema ja järjestöjen erityisosaamisen hyödyntäminen on jäänyt valmistelussa vaille riittävää pohdintaa ja päätösehdotuksia. On hyvä, että julkinen valta tunnistaa tarpeen ja uudet mahdollisuudet kansalaisten yksilötason suoraan osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Kansalaisten suora osallistuminen ei ole kuitenkaan korvannut järjestöjen toimintaa vaan kehittynyt sen rinnalla. Yksinomaan sosiaali- ja terveyskysymysten parissa toimii 10 000 yhdistystä ja 200 valtakunnallista järjestöä.

Kansalaisjärjestöt on valmistelussa tunnistettu ennen kaikkea palveluita markkinoilla tuottavina toimijoina. Myytävien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottaminen ei kuitenkaan ole kansalaisyhteiskunnan toimijoiden perustehtävää. Maakuntauudistusta valmisteltaessa ja sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaisuutta uudistettaessa on tärkeää, että kansalaisjärjestöt osana suomalaista osallistuvaa demokratiaa ja kansalaisyhteiskuntaa tunnistetaan kokonaisvaltaisemmin kuin nyt on tehty. Tällöin tulee huomioitaviksi niin järjestöjen organisoima kansalaistoiminta, vaikuttamistyö, järjestöjen tekemä järjestölähtöinen auttamistyö kuin myös järjestöjen rooli ja merkitys palveluntuottajina.

1. Järjestöjen asema kunnallisina ja maakunnallisina kansalaistoiminnan areenoina ja vaikuttajina

Kansalaisjärjestöjen perustehtävänä kunnissa ja maakunnissa on toimia ja vaikuttaa yleishyödyllisinä, aatteellisina toimijoina. Kansalaisjärjestöt järjestävät esimerkiksi kulttuuri-, liikunta- ja asukas-toimintaa ja tekevät monimuotoista vaikuttamistyötä, joka suuntautuu sekä kunnissa että maakunnissa tapahtuvaan valmisteluun ja päätöksentekoon. Järjestöjen toiminnalla on erittäin suuri merkitys suomalaiselle hyvinvoinnille suoraan ja välillisesti.



On tärkeää, että kansalaisjärjestöt otetaan alusta asti mukaan kehittämään maakuntien osallistumis- ja vaikuttamissuunnitelmia ja -menettelyjä siten, että järjestöjen asiantuntemus ja panos tulevat hyödynnetyiksi maakuntien valmistelussa, kehittämistyössä ja päätöksenteossa. Osana maakuntastrategiaa on laadittava maakunnan kansalaisyhteiskuntastrategia, jossa linjataan maakunnan yhteistyöstä kansalaisjärjestöjen ja -verkostojen kanssa. Jokaiseen maakuntaan on luotava järjestöjen ja maakunnan päättäjien yhteistyörakenne.

Maakuntamalliin siirryttäessä kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä vastannutta henkilöstöä määrärahoineen siirtyy maakuntiin, minkä lisäksi kuntien päätöksentekojärjestelmässä tapahtuu muutoksia. Siirtymävaiheessa on riskinä, että paikallisten järjestötoimijoiden yhteistyö kuntien kanssa vaurioituu. Tähän on siirtymäjärjestelyissä syytä kiinnittää erityistä huomiota.

2. Järjestöjen asema järjestölähtöisen auttamistyön toteuttajina

Järjestölähtöisessä auttamistyössä on kysymys merkittävistä kansalaisten hyvinvointia ja terveyttä tukevista toiminnoista, jotka eivät ole lakisääteisiä ja/tai myytäviä palveluita. Sosiaali- ja terveysalan järjestöissä ja yhdistyksissä toimii eri rooleissa noin puoli miljoonaa vapaaehtoista. Toimintaa rahoitetaan Veikkauksen tuotoilla ja kuntien toiminta-avustuksilla.

Järjestöjen toimintakyvyn heikentyminen olisi paitsi hyvinvoinnin, myös kuntien ja maakuntien talouden näkökulmasta vahingollista, sillä järjestöjen tarjoaman avun ja tuen mahdollisuuksien vähentyminen sekä lisääisi sekä välittömästi että pidemmällä aikavälillä painetta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon vastuiden siirryessä maakunnille monien kuntien kyky ylläpitää vaikiintunutta järjestöyhteistyötä heikkenee olennaisesti. Joissakin kunnissa ennakoidaan jo nyt sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita lähelle tulevien järjestökumppanuuksien siirtymistä maakunnille. Maakuntavalmistelussa järjestökumppanuuden teema on kuitenkin ollut heikosti esillä.

Hallituksen esityksessä (HE 15/2017) hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävä on kirjattu kuntien osalta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiesityksen pykälään 7 ja maakuntien osalta pykälään 8. Kunnille on pykälässä säädetty velvoite tehdä yhteistyötä yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Sen sijaan maakuntia koskevasta pykälästä tämä velvoite puuttuu. Maakunnalle ei ole kuntien tavoin tulossa laajaa yleistä toimialaa - maakunta voi hoitaa vain lainsäädännössä sille määrättyjä tehtäviä. Mikäli järjestöyhteistyötä ei mainita maakuntia koskevassa lainsäädännössä, maakunta saattaa katsoa, ettei järjestöjen avustaminen kuulu sen tehtäviin.

Maakuntien ja järjestöjen yhteistyön turvaamiseksi sote-järjestämislakiin tarvitaan kirjaus yhteistyövelvoitteesta. Järjestölähtöinen auttamistyö on myös huomioitava valtakunnallisissa sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteissa. Maakuntien tulee omissa lakisääteisissä strategioissaan ja palvelulupauksissaan ottaa huomioon järjestöjen yleishyödyllisen vapaaehtoistoiminnan ja vertaistuen tarjoamat mahdollisuudet.

Maakuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa on määrä soveltaa vasta vuodesta 2022. Tämä merkitsee entistä suurempaa riskiä sille, että järjestöjen lähelle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tuleva auttamistyö menettää kuntarahoituksensa ilman, että maakunnasta voidaan osoittaa sille korvaavaa rahoitusta. On tärkeää, että kunnille ja maakunnille turvataan sekä siirtymävaiheessa että pysyvästi riittävät resurssit hyvinvointia ja terveyttä edistävään toimintaan.



3. Järjestöjen asema palveluntuottajina

Järjestöjen asema palveluntuottajina on oma erityiskysymyksensä, johon ei tässä lausunnossa oteta syvällisemmin kantaa. Palveluntuotanto ei ole määritelmällisesti kansalaisjärjestöjen ydintehdävä, mutta järjestöt ovat tärkeitä palveluntuottajia mm. lukuisille erityisryhmille. Julkisen sektorin yhtiöittämisveloitteen tavoitteena on saada julkiset ja yksityiset palvelut arvioitaviksi samoilla kriteereillä. Uudistus ei suoraan velvoita järjestöjä yhtiöittämään omaa palvelutuotantoaan, mutta käytännössä järjestöjen voi olla vaikeaa toimia toisin, jos tavoitteena on saada palveluntarjoajat samalle viivalle.

Monet järjestöt ovat jo tällä vuosituhannella yhtiöittäneet myytäviä palveluitaan. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan näkökulmasta voidaan kuitenkin kysyä, onko tarkoituksenmukaista ohjata kolmannen sektorin toimijoita organisoitumaan yksityisen sektorin rakenteiden ja toimintalogiikan mukaisiksi vai onko vaarana, että tällä osaltaan ollaan aiheuttamassa kansalaisyhteiskunnan hiipumista ja sulautumista osaksi julkista ja yrityssektoria?

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:n keskeiset havainnot lausuttavana olevaan kokonaisuuteen:

- Maakuntalain hengen toteutuminen edellyttää, että maakunnilla on riittävät resurssit edistää ja toteuttaa demokraattista osallistumista.
- Osana maakuntastrategiaa tulisi laatia maakunnalliset kansalaisyhteiskuntastrategiat, joissa otetaan kantaa kansalaisjärjestöjen, kansalaisverkostojen ja yksittäisten kansalaisten mahdollisuuksiin osallistua ja vaikuttaa maakunnan valmisteluun ja päätöksentekoon. Strategiassa olisi huomioitava eri väestö- ja vähemmistöryhmien (mm. lapset ja nuoret, vanhukset, haavoittavassa asemassa olevat erityisryhmät jne.) osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet sekä esimerkiksi kielellisten oikeuksien toteutuminen. Strategia tulee valmistella tiiviissä yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa.
- Maakuntiin on luotava yhteistyörakenne kansalaisjärjestöille ja maakunnan päätöksentekijöille.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain pykälään 8 on lisättävä maakuntien velvollisuus tehdä yhteistyötä yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.
- Maakuntauudistusta valmisteltaessa ja sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuutta uudistettaessa on kansalaisjärjestöjen rooli ja merkitys tunnistettava jatkossa kokonaisvaltaisemmin.

Kristiina Kumpula
puheenjohtaja

Sari Aalto-Matturi
jäsen