

LsN Marietta Keravuori-Rusanen

Lausunto

8.2.2021

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle 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)

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisrakenne siirtämällä kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät 21 itsehallinnolliselle hyvinvointialueelle. Uudellamaalla ehdotettava hallintomalli poikkeaisi muun maan ratkaisusta siten, että neljän Uudenmaan hyvinvointialueen lisäksi Helsingin kaupungilla olisi tehtävien järjestämisvastuu. Lisäksi perustettava HUS-yhtymä olisi alueellaan järjestämisvastuussa vaativan erikoissairaanhoidon toiminnoista ja perussopimuksensa mukaisista tehtävistä.

Uudistuksen tavoitteena on edeltävillä vaalikausilla ehdotettujen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisratkaisujen tavoin kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua. Itsehallinnollisiin hyvinvointialueisiin rakentuvan palveluintegraation katsotaan turvaavan parhaiten alueellisten palvelutarpeiden huomioon ottamisen ja kokonaisvastuun kantamisen julkisen vallan järjestämisvastuulle kuuluvasta palvelutuotannosta.

Esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla on tarkoitus luoda edellytykset itsehallinnollisten hyvinvointialueiden perustamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseksi. Esitykseen sisältyvät keskeiset lait ovat laki hyvinvointialueesta, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä, laki sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sekä niiden

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

yhteinen voimaannanolaki, hyvinvointialueiden rahoituslaki sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, hyvinvointialueiden ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Esitykseen sisältyvät lisäksi ehdotukset uudistuksen vaatimiksi muutoksiksi oikeusministeriön hallinnonalan vaalilakeihin, kielilakeihin, hallinnon yleislakeihin, rikoslakiin ja eräisiin muihin lakeihin.

Oikeusministeriö on toimialallaan osallistunut uudistuksen virkavalmistelua johtavan ja koordinoivan sote-johtoryhmän, sen alaisen sote-järjestämisjaoston sekä uudistuksen valmistelua tukevan ja seuraavan sote-seurantaryhmän työhön. Oikeusministeriö on niin ikään osallistunut esitykseen sisältyviin oikeusministeriön toimialaan kuuluvien liitelakiehdotusten valmisteluun ja antanut asianomaisille lakiehdotuksille esittelyluvan (27.11.2020; VN/8871/2019-OM-854).

Oikeusministeriö on antanut esityksestä sen valmisteluvaiheessa sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntonsa, joka on monilta osin otettu asianmukaisesti huomioon esityksen jatkovalmistelussa (25.9.2020; VN 8871/2019-OM-319). Oikeusministeriö on antanut uudistuksen valmisteluvaiheessa lausuntonsa myös Uudenmaan erillisratkaisun toteuttamiskelpoisuutta selvittäneen Uusimaa-PKS-Helsinki sote-erilliselvityksen loppuraportista sosiaali- ja terveysministeriölle (28.2.2020; VN/8868/2019).

Lausunnon sisällöstä ja rajauksista

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt 9.2.2021 järjestettävää kuulemistä varten oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa yleisesti esityksen keskeisistä kysymyksistä. Valiokunnan ilmoituksen mukaan oikeusministeriö kutsutaan erikseen myöhemmin järjestettävään kuulemiseen liittyen ruotsinkielisiin palveluihin. Oikeusministeriö on pitänyt kuitenkin aiheellisena ottaa kielellisiä oikeuksia koskevat huomionsa myös tämän lausunnon liitteeksi (liite sivulla 17).

Ottaen huomioon, että ehdotettuun sääntelyyn liittyvät keskeiset valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat tulevat arvioiduiksi perustuslakivaliokunnan aikanaan antamassa lausunnossa, näitä kysymyksiä käsitellään tässä lausunnossa vain viitteellisesti. Esitys on lähetetty lisäksi muun ohella lakivaliokuntaan ja hallintovaliokuntaan. Tässä lausunnossa ei siksi käsitellä oikeusturvaa, muutoksenhakua, rikosoikeudellista virkavastuuta eikä julkisuutta, tietojen käsittelyä tai luovuttamista koskevia kysymyksiä.

Yleisiä arvioita ehdotetusta perusratkaisusta

Uudistus muuttaisi perustavanlaatuisella tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämis- ja rahoitusvastuun rakenteen. Uudistus merkitsisi myös uudenlaisen alueellisen itsehallinnon ja demokraattisen hallinnon tason muodostamista osaksi julkisen hallinnon organisaatiota.

Perustuslakivaliokunta on edeltävien vaalikausien sote-esityksiä käsitelleessään toistuvasti todennut, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspal-

velujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (PeVL 26/2017 vp, PeVL 30/2016 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp). Valiokunta on myös todennut, että julkisen talouden rahoitus pohjaan vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät, kuten väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa (ks. PeVL 63/2016 vp, s. 2—3 ja PeVL 20/2013 vp, s. 3/II).

Ehdotetulle uudistukselle voidaan siten kiistatta katsoa olevan painava yhteiskunnallinen ja perusoikeuksien toteutumiseen kiinnittyvä tarve. Oikeusministeriö pitää tärkeänä korostaa uudistuksen tavoitetta yhdenvertaisuuden edistämisestä sekä alueellisesti että yksilötasolla siten, että jokainen saisi riittävät ja yksilöllisiä tarpeitaan vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut matalalla kynnyksellä. Esityksessä korostetaan perustellusti eri väestöryhmien välistä yhdenvertaisuutta ja tavoitetta ihmisten tosiallisen yhdenvertaisuuden edistämisestä.

Ehdotettu itsehallinnollisten hyvinvointialueiden perustamiseen tähtäävä hallintomalli rakentuu keskeisiltä osin viime kaudella ehdotetun maakuntalakiehdotuksen mukaisille ratkaisuille, joissa perustuslakivaliokunta ei nähnyt merkittäviä valtiosääntöisiä ongelmia (PeVL 26/2017 vp). Ehdotetun hyvinvointialuelain hallinnon ja talouden hoitoa koskevat säännökset ovat puolestaan pitkälti yhdenmukaisia viime vaalikauden maakuntalakiehdotuksen ja voimassa olevan kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Huomionarvoista on, että kuntalaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 63/2014 vp).

Ehdotettuun uudistukseen ei sisälly viime vaalikauden valinnanvapauslakiehdotuksen kaltaista markkinaehtoista monituottajamallia, mikä muodostui perustuslakivaliokunnan mielestä monilta osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Esitykseen ei sisälly myöskään viime vaalikaudella ehdotettuun uudistukseen rinnastuvia hyvinvointialueiden monialaisuutta merkitseviä säännösehdoituksia, vaan tehtävien siirto on ehdotettu rajattavaksi koskemaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluita. Nyt ehdotetussa uudistuksessa ei ehdoteta säädettäväksi myöskään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamisvastuun erottamisesta, mikä viime vaalikaudella rauenneeseen esityskokonaisuuteen sisältyneessä valinnanvapauslakiehdotuksessa johti sekin moninaisesti valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin. Uudistuksesta ei esityksen perustelujen mukaan välittömästi seuraisi myöskään senlaatuista kunnallisveron korotuspainetta, jonka perustuslakivaliokunta katsoi vuoden 2014 valtiopäivillä ehdotettua sote-järjestämistratkaisua arvioidessaan muodostuvan perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi (PeVL 67/2014 vp - HE 324/2014 vp).

Esitystä voidaan pitää siten perusratkaisuiltaan oikeudellisesti ongelmattomampana kuin asianomaista viime vaalikauden sote-esityskokonaisuutta. Tämä merkitsee toisaalta sitä, etteivät perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antamat lausunnot PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp tarjoa sellaisenaan pohjaa nyt ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudelliseksi arvioimiseksi. Ehdotettuun uudistukseen sisältyy myös eräitä uudentyyppejä sääntelyratkaisuja, joille ei ole osoitettavissa perustuslakivaliokunnan tähänastisesta käytännöstä suoranaista vertailukohtaa. Tällaisena voidaan mainita

muun ohella Uudenmaan erillisratkaisua koskeva sääntelykokonaisuus, johon on jäljempänä tässä lausunnossa todetulla tavalla katsonut sisältyvän muun ohella kielellisten oikeuksien toteutumiseen liittyviä ongelmia. Kokonaisarvioinnissa huomioon otettavia seikkoja ovat hyvinvointialueiden itsehallinnon toteutumisen lisäksi rahoitusjärjestelyt ja hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteutuminen hankittaessa palveluita muilta palveluntuottajilta. Myös edellä todettu yhdenvertaisuustavoite on tässä katsannossa merkityksellinen.

Huomionarvoista lisäksi on, ettei esitykseen sisälly varsinaisia asiakastason palveluintegraation edistämiseen tähtääviä säännösehdotuksia. Ehdotetun sääntelyn todetaan perusteluissa painottuvan nimenomaan järjestämisen integraatioon, jonka katsotaan osaltaan tarjoavan edellytykset asiakastason palveluintegraation edistämiseksi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan uudistuksen hyväksyttävyyden keskiössä on kuitenkin viime kädessä kysymys siitä, miten tavoiteltava palvelurakenne toiminnallisena kokonaisuutena turvaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan perustuslailliset oikeudet.

Aluejaotuksen perusteista

Hyvinvointialueiden jaotus ehdotetaan perustettavaksi pääosin voimassa olevan maakuntajakolain nojalla säädettyyn ja julkisessa hallinnossa jo pitkään noudatettuun aluejakoon sekä maakunnista annetun valtioneuvoston päätöksen (978/2019) nojalla määritellyyn aluejakoon. Poikkeuksena olisi Uudenmaan maakunta, jonka alueella olisi neljä hyvinvointialuetta. Ehdotettua aluejaon kokonaisratkaisua perustellaan näkemyksellä siitä, että hyvinvointialueet voisivat hyödyntää olemassa olevia kunnallisia yhteistyön rakenteita ja yhteistyösuhteita kokonaan uusia aluejakoja helpommin.

Ehdotetun aluejaon voidaan lähtökohdiltaan katsoa tarjoavan esityksen perusteluista ilmenevällä tavalla tarkoituksenmukaisen lähtökohdan uudistuksen alueelliselle toteuttamiselle. Osa muodostettavista hyvinvointialueista jäisi esityksen mukaan kuitenkin suhteellisen pieniksi ja voimavaroiltaan keskimääräistä heikommiksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin ehdotetaan siksi säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan hyvinvointialueiden välinen yhteistyö erityisesti viidellä yhteistyötyöalueella. Sääntelyllä olisi hyvinvointialueiden asukkaiden itsehallintoa jossain määrin rajoittava vaikutus. Sille on kuitenkin oikeusministeriön näkemyksen mukaan katsottavissa olevan sote-palvelujen saatavuuden turvaamiseen liittyviä hyväksyttäviä perusteita.

Hyvinvointialueiden itsehallinto

Perustuslakivaliokunta arvioi viime vaalikaudella esitetyn maakuntauudistuksen (HE 15/2017 vp) yhteydessä perustuslain asettamia reunaehtoja perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettulle kuntaa suuremmalla alueella toteutettavalle itsehallinnolle. Valiokunta totesi, että perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon, 2 §:n kansanvaltaisuusvaatimuksen sekä perustuslain 14 §:n 4 momentin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien perusteella maakuntaitsehallinnolla on oltava demokraattinen perusta ja yksilöllä on oltava mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua maakunnan hallintoon. Valiokunta korosti perustuslain 2 §:ssä ilmaistun kansanvaltaisuusperiaatteen tarkoittavan

kunnallisen itsehallinnon osalta ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta (ks. PeVL 63/2014 vp, s. 3/II, PeVL 24/2008 vp, s. 2/I ja PeVL 23/2001 vp, s. 2/I).

Ehdotettu hyvinvointialuelaki sisältää sinänsä asianmukaisia säännöksiä perustuslaissa edellytetyn kansanvaltaisuuden toteutumisen näkökulmasta. Olennaista on, että hyvinvointialueen ylintä päätösvaltaa käyttäisi välittömällä vaaleilla valittava aluevaltuusto ja että lailla turvataan asianmukaisesti hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet hyvinvointialueen päätöksenteossa.

Hyvinvointialueen itsehallinto olisi varsin kapea-alaista kuntiin verrattuna. Hyvinvointialueilla ei olisi esimerkiksi kunnalliseen itsehallintoon verrattavaa yleistä toimialaa, mitä perustuslakivaliokunta piti viime vaalikauden maakuntalakiesitystä arvioidessaan itsehallintoa kaventavana ilmeisenä puutteena. Yleisen toimialan rajausta pidetään perustelujen mukaan kuitenkin välttämättömänä uudistuksen rahoitusmallin ja perusoikeuksen rahoituksen turvaamiseksi. Ehdotettua yleisen toimialan rajausta voidaan pitää perusteltuna myös kuntien toimintaedellytysten ylläpitämisen kannalta.

Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota myös siihen, että hyvinvointialueet olisivat järjestämisvastuulleen kuuluvia lakisääteisiä tehtäviään hoitaessaan monilta osin valtion ohjauksen ja valvonnan alaisia. Valtiolla olisi ehdotetun sääntelyn perusteella melko pitkälle menevää toimivaltaa puuttua myös hyvinvointialueen päätöksentekoon. Hyvinvointialueiden valtion ohjausta koskevia säännösehdotuksia on esityksen jatkovalmistelussa täsmennetty siten, että valtion ohjaus olisi strategisen tason ohjausta, joka keskittyisi hyvinvointialueen järjestämistehtäviin. Ohjauksella ei puututtaisi yksityiskohtaisesti tai velvoittavasti hyvinvointialueen tehtäviin ja palvelutuotantoon. Esityksen mukaan tältä osin on täsmennetty erityisesti ministeriöiden ja hyvinvointialueen välisiä ohjausneuvotteluja koskevia säännösehdotuksia.

Ehdotettua valtion ohjauksen kokonaisuutta voidaan pitää lähtökohtaisesti asianmukaisena. Hyvinvointialueen itsehallintoa arvioitaessa on otettava huomioon se, että hyvinvointialueille siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ovat jo nykyisin osittain valtionohjauksen piirissä. Jäljempänä tässä lausunnossa pidetään kuitenkin aiheellisena esittää eräitä kriittisiä huomiota esityksessä ehdotettuihin valtion taloudellisiin ohjausvaltuuksiin.

Hyvinvointialueilla ei olisi myöskään kunnalliselle itsehallinnolle ominaista verotusoikeutta, vaan niiden toiminnan rahoitus perustuisi yleiskatteelliseen valtion rahoitukseen. Hyvinvointialue päättäisi rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa ja toimivaltansa rajoissa. Hyvinvointialueiden verotusoikeutta selvitetään parhaillaan valtioneuvoston asettamassa parlamentaarisessa maakuntaverokomiteassa, jonka toimikautta on jatkettu 28.2.2021 asti. Jos parlamentaarisen komitean selvitystyön tuloksena päädyttäisiin ehdottamaan hyvinvointialueiden verotusoikeuden käyttöönottoa, asianomaista lainsäädäntöä valmisteltaessa olisi perusteltua arvioida myös edellytykset keventää hyvinvointialueiden itsehallintoa rajoittavaa sääntelyä.

Hyvinvointialueiden rahoitus ja talouden ohjaus

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuisi ehdotetun rahoituslain nojalla määräytyvään yleiskatteelliseen valtion rahoitukseen, jossa otettaisiin laskennallisin perustein huomioon hyvinvointialuekohtaiset palvelutarve- ja olosuhde-erot. Hyvinvointialue päättäisi itsenäisesti rahoituksensa käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa mukaisesti sekä laissa säädetyn toimivaltansa rajoissa. Myös hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymistekijöiden painotuksista säädettäisiin hyvinvointialueiden rahoituslaissa. Valtion rahoituksen koko maan taso kullekin varainhoitovuodelle perustuisi lähtökohtaisesti hyvinvointialueiden edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin.

Rahoituslakiehdotuksessa on esityksen mukaan pyritty varmistumaan siitä, että ehdotettu rahoitusmalli turvaisi hyvinvointialueiden tosiasialliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä velvoitteistaan. Hyvinvointialueiden rahoituksen tason tarkistamiseen ei ehdoteta edellisen vaalikauden tapaan mekaanista rajoitinta, jonka tarkoituksena oli varmistaa tavoite julkisten sosiaali- ja terveystenonjen kustannusten kasvun hillitsemisestä kolmella miljardilla eurolla vuoteen 2030 mennessä.

Valtion osoittaman rahoituksen tosiasialliseen riittävyteen vaikuttaisivat perustelujen mukaan muun ohella alueelliset erot, jotka voivat johtua esimerkiksi palvelujen määrään tai laatuun liittyvistä tekijöistä tai tehokkuuseroista. Hyvinvointialueet, joiden laskennallinen rahoitus vähenisi siirtyviin kustannuksiin verrattuna, joutuisivat sopeuttamaan toimintansa ja siitä aiheutuvat kustannukset siirtymäaikaana nykyistä alemmalle tasolle. Uudistuksen voimaantulovuonna siirryttäisiin täysimääräiseen laskennalliseen rahoitukseen, jolloin tarvetekijöiden muutos otettaisiin huomioon täysimääräisesti. Laskennallisen rahoituksen ja siirtyvien kustannusten erotus otettaisiin siirtymäaikaana huomioon porrastetusti siirtymätasauksella.

Jos edellä mainitun perustein hyvinvointialueelle tulevan rahoituksen taso ei turvaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuja riittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä pelastustoimen palveluja hyvinvointialueella, hyvinvointialueella olisi oikeus saada rahoituslakiehdotuksen 11 §:n mukaisesti valtiolta lisärahoitusta. Lisärahoitusta voitaisiin myöntää hyvinvointialueen hakemuksesta tai valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön aloitteesta. Valtio rahoittaisi lisärahoituksen valtion talousarvioon tätä tarkoitusta varten varatusta määrärahasta.

Hyvinvointialueiden mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja selviytyä lakisääteisistä velvoitteistaan olisivat muutoin varsin rajalliset ja niillä olisi verotusoikeuden puuttuessa vain rajallinen käyttötalouden liikkumavara. Hyvinvointialueet voisivat ottaa lyhytaikaista lainaa. Investointien rahoittamista varten hyvinvointialueilla olisi valtioneuvoston tilikausittain päättämä lainanottovaltuus. Valtio voisi myöntää myös takauksen hyvinvointialueen lainanottovaltuuden puitteissa ottamille lainoille. Lisärahoituksen myöntäminen kaksi kertaa kolmen peräkkäisen tilikauden aikana voisi johtaa hyvinvointialueen arviointimenettelyyn käynnistämiseen ja viime kädessä aluejaon muuttamiseen.

Oikeusministeriö pitää aiheellisena korostaa, että riittävien taloudellisten resurssien turvaaminen hyvinvointialueille on uudistuksen hyväksyttävyyden keskeinen edellytys (vrt. PeVL 26/2017 vp). Tämä edellyttää hyvinvointialueille lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi valtion perusrahoituksen kautta myönnettävää riittävää rahoitusta siten, että hyvinvointialueilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä velvoitteistaan ja turvata palveluiden yhdenvertainen saatavuus.

Lisärahoituksen tulee puolestaan olla perusrahoitukseen nähden aidosti täydentävä rahoitusmekanismi, joka on tarkoitettu lähinnä vaikeasti ennakoitavia tilanteita varten. Lisärahoituksen saamiskynnyksen tulisi siksi olla riittävän alhainen eikä lisärahoituksen myöntämiseen saisi jäädä ehdotetussa perusoikeuksien toteutumiseen kiinnittyvässä asetelmassa erityistä harkintavaltaa. On lisäksi syytä painottaa, että lisärahoitusmekanismien käynnistämiseen kytketty perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen oikeuksien toteutumisen vaarantumisen arviointi on keskeisesti oikeudellinen kysymys. Rahoituslakiehdotus perusteluineen viittaa ongelmallisesti siihen, että valtiovarainministeriön asettama arviointiryhmä tekisi arvionsa lähinnä taloudellisin ja laskennallisin perustein. Ehdotusta ei voida pitää näistä lähtökohdista käsin täysin asianmukaisena.

Perusrahoituksen jättäminen kannustinluonteisesti vajaaksi voisi olla valtiontalouden ja hyvinvointialueiden taloudellisen ohjauksen näkökulmasta perusteltua tai jopa tarpeellista. Se kuitenkin olisi ongelmallista perustuslaillista itsehallintoa turvaavan rahoitusperiaatteen näkökulmasta. Tältä osin on huomionarvoista, että esityksen mukaan vuosittaista arvioitua sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvua ei uudistuksen voimaantuloa seuraavien kahden vuoden jälkeen otettaisi rahoituksessa huomioon täysimääräisesti etukäteen, vaan vuosittaisesta palvelutarpeen kasvusta huomioitaisiin ainoastaan 80 %.

Rahoitusmallia on esityksen mukaan muutettu lausuntopalautteen perusteella. Pysyvän siirtymätasauksen enimmäismäärä on tarkistettu 60 euroon asukasta kohden aiemman sadan euron sijaan. Uutena kriteerinä otettiin asukasmäärään perustuva lisä, noin 29 miljoonaa euroa, jolla vastataan väestömäärän kasvun aiheuttamaan palvelutarpeen lisäykseen. Hyvinvointialueiden rahoituksessa toistaiseksi pysyvä siirtymätasaus on muutettu epäsymmetriseksi +200 ja -100 euroa asukasta kohden aiemman symmetrisen +/- 150 euroa asukasta kohden lasketun sijasta. Valtio rahoittaa tämän muutoksen.

Kaksikielisyyden painoarvoa sote-rahoituksen määräytymiskriteereissä on lausuntovaiheen ehdotukseen nähden nostettu 0,35 prosentista 0,5 prosenttiin. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin (nk. hyte-kerroin) tulisi yhden prosentin painolla mukaan rahoituskriteereihin vuodesta 2023 ja se jaettaisiin aluksi asukaskohtaisesti. Vuodesta 2026 eteenpäin hyte-rahoitus määräytyy hyvinvointialueiden laskennallisten hyte-kertoimien mukaisesti. Vieraskielisyyden kautta jaettava rahoitus muuttuu niin, että vieraskielisten lukumäärän kasvu nostaa hyvinvointialueen kokonaisrahoitusta.

Edellä mainittuja rahoituksen riittävyyden turvaamiseen tähtääviä tarkistuksia voidaan pitää rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta epäilemättä perusteltuina. Oikeusministeriöllä ei ole kuitenkaan finanssihallinnollista asiantuntemusta arvioida muutosten tosiasia-

allista vaikutusta perusrahoituksen riittävyyteen. Hyvinvointialueiden rahoituksen ja tehtävien tasapainoa on joka tapauksessa seurattava ja tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin rahoitusmekanismin tarkistamiseksi.

Uudenmaan erillisratkaisusta

Ehdotettu Uudenmaan erillisratkaisu perustuu aluejaon osalta kuntien yhteiseen esitykseen alueen jakamisesta useaan eri järjestämisvastuulliseen. Erillisratkaisun toteutuksen vaihtoehtoja ja perustuslaillisia reunaehdoja selvitettiin osana sote-uudistusta yhteistyössä alueen kaupunkien ja kuntien kanssa sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa Uusimaa-PKS-Helsinki sote-erillisselvityksen ohjausryhmässä ja seurantaryhmässä syksyllä 2019.

Ohjausryhmän tarkasteltavia malleja olivat Uudenmaan kuntien esittämä neljän vapaaehtoisen kuntayhtymän ja Helsingin kaupungin muodostama vaihtoehto, lakisääteiset kuntayhtymät, Uudenmaan jako useampaan itsehallintoalueeseen sekä Uusimaa yhtenä maakuntana, jonka alla toimisi useampi sote-tuotantoalue aluelautakuntamallin mukaisesti. Ohjausryhmän loppuraportin (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:71) mukaan esillä olleista vaihtoehtoista perustuslain kannalta ongelmallisiksi todettiin kuntayhtymiin pohjautuvat vaihtoehdot. Uusimaa yhtenä maakuntana puolestaan olisi ollut muun maan perusratkaisun mukainen, mutta sen hallittua toimeenpanoa pidettiin poikkeuksellisen haastavana alueen erityispiirteiden takia. Tarkastelu kohdentui siten itsehallinnollisiin alueisiin pohjautuvaan malliin.

Ohjausryhmä pyysi viimeksi mainittuun malliin liittyvistä erityiskysymyksistä valtiosääntöoikeudellista arviota neljältä perustuslakiasiantuntijalta. Ohjausryhmän saamissa asiantuntijalausunnoissa erillisratkaisulle ei alustavasti arvioiden katsottu olevan ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä edellyttäen, että järjestely turvaa yhdenvertaisesti sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen, erillisratkaisulle on olemassa muutoinkin sosiaalisiin perusoikeuksiin liittyvät riittävät ja hyväksyttävät perusteet ja että tietyt, muun ohella kansanvaltaisuuden ja rahoitusperiaatteen toteutumiseen liittyvät reunaehdot otetaan sääntelyssä asianmukaisesti huomioon. Asiantuntijoilla oli kuitenkin erilaisia painotuksia ja tulkintoja siitä, voisiko yksittäinen kunta toimia myös sote-tehtävien järjestämisvastuussa olevana maakuntana. Asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi valmistelussa katsottiin olevan varmintä lähteä siitä, että sote-järjestämistehtävä annettaisiin Helsingille kaupunkina. Ohjausryhmän valmistelussa esillä olleet erillisratkaisun toteuttamisvaihtoehdot olivat ainoastaan suuntaa-antavia. Ohjausryhmän tehtäviin ei kuulunut säännösehdoitusten valmistelu.

Ohjausryhmä päätyi perustuslakiasiantuntijoiden kannanotot huomioon ottaen ehdottamaan jatkovalmistelun pohjaksi vaihtoehtoa, jossa sote-tehtävien järjestämisvastuu olisi Uudellamaalla neljällä itsehallinnollisella alueella ja Helsingin kaupungilla. Oikeusministeriö ei ohjausryhmän loppuraportista antamassaan lausunnossa nähnyt nyt ehdotetun kaltaiselle erillisratkaisulle ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä mutta piti selvänä, että järjestelylle tulee olla riittävän painavat ja perustuslain kannalta hyväksyttävät perustelut. Ehdotettavan järjestämisratkaisun on myös Uudenmaan erillisratkaisun osalta perustuttava hyväksyttävään arvioon uudistuksen perusoikeusvaikutuksista (ks. esim. PeVL

15/2018 vp, PeVL 65/2018 vp). Lähtökohdaksi oli siten oikeusministeriön näkemyksen mukaan asetettavissa, että myös Uudenmaan alueen ratkaisu tukee uudistuksen tavoitteita sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiden vahvistamisesta sekä palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden, vaikuttavuuden ja palveluintegraation toimivuuden parantamisesta.

Uudenmaan alueen erillisratkaisua on perusteltu esityksessä erityisesti alueen suurella väestömäärällä ja asukkaiden osallistumisoikeuksien toteutumisen turvaamisella. Esityksessä todetaan, että muualla maassa ei voida muodostaa nykyistä maakuntaa pienempiä järjestäjien kokonaisuuksia ilman, että hyvinvointialueista syntyisi kantokyvyltään liian heikkoja alueita. Tällaisen muutoksen hallintaan on katsottu lisäksi liittyvän Uudellamaalla muuta maata suurempia riskejä alueen ja sen toimijoiden suuren koon vuoksi. Esityksen mukaan Uudenmaan erillisratkaisussa suuremmat järjestäjät turvaisivat yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut ja uudistus parantaisi myös näiden palvelujen saatavuutta sekä saavutettavuutta. Erillisratkaisu turvaisi perustelujen mukaan myös paremmin ammattitaitoisen työvoiman saannin ja vahvemmat järjestäjät voivat vastata paremmin yhteiskunnallisiin muutoksiin.

Oikeusministeriö pitää aiheellisena korostaa, että uudistuksen toteutuessa Uudenmaan erillisratkaisun vaikutusten seurantaan ja tässä tarkoituksessa erityisesti palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja palveluintegraation toimivuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että perus- ja erikoistason palveluja integroivat palveluketjut muodostavat myös Uudenmaan alueella toiminnallisen kokonaisuuden siten, että palvelut voidaan toteuttaa yhdenvertaisesti ja yhteen sovitettuina palvelukokonaisuuksina sekä hyvinvointialueen väestön tarpeet huomioidaan ottaen lähellä asiakkaita.

Uudenmaan erillisratkaisua koskevat perussäännökset ehdotetaan sisällytettäväksi lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla. Laissa säädettäisiin järjestämisvastuun jakautumisesta Uudenmaan hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin sekä HUS-yhtymän välillä. Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla olisi ensisijainen järjestämisvastuu terveydenhuollon palveluista. HUS-yhtymän järjestämisvastuulla olisi lailla sille säädetyt ja HUS-järjestämissopimuksessa Uudenmaan hyvinvointialueilta sille siirretyt tehtävät. Lisäksi laissa säädettäisiin edellä mainittujen velvollisuudesta olla HUS-yhtymän jäsenenä ja HUS-yhtymän perussopimuksesta sekä eräistä sen hallinnon järjestämistä koskevista asioista. Laki sisältäisi myös säännöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen taloudenhoidosta ja toiminnan eriyttämisestä muusta Helsingin kaupungin toiminnasta.

Oikeusministeriö on pitänyt selvänä, että valtakunnallisesta rakenteesta poikkeavan kuntapohjaisen hallintomallin säilyttäminen Helsingissä edellyttäisi tuekseen tiettyjä erityisjärjestelyjä, kuten asianomaisen valtionrahoituksen eriyttämistä kunnan muusta budjetista. Siltä osin kuin HUS:lle säädettäisiin sote-palveluista itsenäistä järjestämisvastuuta, tulee sen asemasta ja tehtävistä säädettäessä erityisesti varmistaa kansanvaltaisuuden toteutuminen sen hallinnon järjestämisessä samoin kuin huolehtia rahoitusperiaatteen

mukaisesti HUS:n tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua lakisääteisten tehtäviensä hoitamisesta. Niin ikään ehdotetussa hallintomallissa tulee riittävän ohjauksen keinoin huolehtia palveluintegraation toimivuudesta ja palvelun yhdenvertaisesta toteutumisesta.

Esitykseen sisältyvät kokonaisuutena arvioiden asianmukaiset säännökset edellä tarkoitettusta kansanvaltaisuuden ja rahoitusperiaatteen toteutumisen varmistamisesta sekä HUS-yhtymän asemasta. Yksityiskohtana voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että Uudenmaan hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän keskinäisestä työnjaosta, yhteistyöstä ja toiminnan yhteensovittamisesta terveydenhuollon palvelujen järjestämiseksi sovittaisiin HUS-järjestämissopimuksessa. Osapuolet eivät voisi kuitenkaan sopia 5 §:ssä HUS-yhtymän järjestämisvastuulle säädetyistä tehtävistä. Säännös ei ole sisällöltään täysin johdonmukainen lähtökohtaiseen sopimustoimivaltaan nähden.

HUS-yhtymää ei perustettaisi suoraan lain perusteella vaan se saisi oikeushenkilön aseman vasta perussopimuksen hyväksymisellä. Huomionarvoista on, että 1.3.2022 toimintansa aloittaville Uudenmaan hyvinvointialueiden valtuustoille ja Helsingin kaupunginvaltuustolle jäisi varsin rajallinen aika saada HUS-valmisteluryhmän valmisteleva perussopimusehdotus hyväksyttyä. Perussopimus tulisi voimaanpanolakiehdotuksen 43 §:n mukaan hyväksyä viimeistään 30.4.2022. Muussa tapauksessa valtioneuvosto päättäisi sen sisällöstä siltä osin kuin siitä ei ole päästy yksimielisyyteen.

Uudistuksen vaikutukset kuntien asemaan

Uudistuksella olisi merkittäviä vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä palo- ja pelastustoimen järjestämisvastuun siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille näiden tehtävien rahoitusvastuu siirtyisi kunnilta valtiolle. Uudistuksen seurauksena myös kuntien irtainta omaisuutta sekä sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymissä oleva, viime kädessä kuntien omistukseen kuuluva omaisuus siirtyisi hyvinvointialueiden omistukseen.

Oikeusministeriö on pitänyt selvänä, että ehdotettu uudistus ei saa vaarantaa kuntien edellytyksiä vastata lakisääteisistä tehtävistään eikä merkittävästi heikentää kuntien kykyä vastata palveluvelvoitteistaan tai kaventaa kuntien mahdollisuuksia huolehtia yleiseen toimialaan kuuluvista tehtävistä. Oikeusministeriöllä ei ole kuitenkaan finanssialinnollista asiantuntemusta arvioida esityksen vaikutuksia kuntatalouden kestävyYTEEN. Jos ehdotettavasta sääntelystä aiheutuvat kuntien valtionosuuksien leikkausten tasoitus-tarpeet kuitenkin saattaisivat johtaa uudistuksen voimaantuloa välittömästi seuraavina vuosina esimerkiksi merkittäviin kunnallisveroprosenttien korotuspaineisiin tai vaikeuttaa kuntien suoriutumista lakisääteisistä velvoitteistaan, sääntely saattaisi kuntien rahoitukseen kohdistuvilta osin muodostua perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi.

Uudistusta toteutettaessa on niin ikään tärkeää huolehtia kannusteista kunnille jäävien hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä terveys- ja sosiaalisten haittojen ennaltaehkäisyyn liittyvien tehtävien hoitamisessa (PeVL 67/2014 vp). Järjestämislakiehdotus sisältää edellä mainitun kuntien edistämisvelvoitteen sekä kuntien ja hyvinvointialueiden

välisen yhteistyön kannalta sinänsä merkityksellistä sääntelyä (6 §). Uudistuksella ei siirrettävien tehtävien rajausta huomioon ottaen näytä olevan sellaisia kunnan yleistä toimialaa merkittävästi kaventavia vaikutuksia, jotka saattaisivat muodostua perustuslain 121 §:n kannalta ongelmallisiksi.

Ehdotetun rahoitusratkaisun tavoitteena on, että ansiotulojen verotuksen taso säilyisi lähtökohtaisesti samalla tasolla asuinpaikasta riippumatta. Tässä tarkoituksessa voimaannpanolakiin ehdotetaan otettavaksi säännös (55 §), jolla säädeltäisiin kunnallisveroprosenttien tasoa vuonna 2023. Kunnallisverotuksen tasoa ehdotetaan laskettavaksi vuonna 2023 valtion verotuksen kiristymistä vastaavasti. Ehdotus vastaa aiemmin maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistuksen yhteydessä ehdotettua sääntelyä (HE 15/2017), jota perustuslakivaliokunta päätyi pitämään perustuslain 121 §:n 3 momentin kannalta hyväksyttävänä. Valiokunta perusteli kantaansa erityisesti sillä, että kyse oli lailla säädettävästä väliaikaisesta kunnallisen verotusoikeuden rajoituksesta, jonka katsotaan olevan välttämätön painaviin perusoikeusargumentteihin nojautuvan uudistuksen siirtymävaiheen asianmukaiseksi järjestämiseksi. (ks. myös PeVL 51/2005 vp, s. 2—3).

Ehdotetulla kunnallisveroprosentin tasoa koskevalla sääntelyllä pyritään estämään se, että yksittäisten kuntien asukkaiden verotus kiristyisi kohtuuttomasti tai verotuksen alueelliset erot muodostuisivat kohtuuttomiksi. Ehdotuksen ei ole näistä lähtökohdista käsin katsottava muodostuvan ongelmalliseksi.

Perustuslakivaliokunta edellytti viime vaalikauden sote-esityskokonaisuutta arvioidessaan säännösperusteista varmistumista siitä, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosääntely. Kunnan itsehallinto oli valiokunnan mukaan turvattava säädösperustaisesti esimerkiksi tilanteissa, jossa investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi taikka jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakkoimatonkin peruste vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Kompensatiosääntelyn sisällyttäminen lakiehdotukseen oli valiokunnan mukaan edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä. (PeVL 26/2017 vp)

Esitykseen sisältyvän voimaannpanolakiehdotuksen 43 ja 44 §:ssä säädettäisiin omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvista kustannuksista myönnettävästä korvauksesta. Kunnalla on oikeus saada hakemuksen perusteella valtiolta korvaus mainitussa laissa säädettyjen, kunnan omaisuuteen kohdistuvien järjestelyjen perusteella kunnalle aiheutuvista välittömistä kustannuksista. Kunnalle korvattaisiin omaisuusjärjestelyistä aiheutuvat kustannukset, jos kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ylittäisi 0,5 prosenttiyksikön korvausrajan. Jos korvausta hakevan kunnan tuloveroprosentti olisi korvauksen hakemisvuonna vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti, kunta voisi lisäksi saada korvausta kolme neljäsosaa edellä mainitun korvausrajan alittavalta osalta. Esityksen säätämisyksikössä on arvioitu, että ehdotettu kompensatiosääntely laskennallisine indikaattoreineen vastaa perustuslakivaliokunnan asettamaa vaatimusta. Oikeusministeriöllä ei ole asiantuntemusta arvioida kompensatiokorvauksen laskennallisia perusteita tai sen riittävyttä.

Hyvinvointialueen järjestämisvastuu ja palveluiden hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta

Järjestämisvastuun kanto ja palveluiden hankinnan reunaehdot

Sote-järjestämislaki sisältäisi perussäännökset hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteuttamisesta. Ehdotetun 8 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueella tulisi olla riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Hyvinvointialueen olisi kyettävä huolehtimaan asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Ehdotuksen mukaan hyvinvointialueella olisi oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä henkilöstö sekä muut toimintaedellytykset samoin kuin järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palveluntuotanto. Säännös merkitsisi perustelujensa mukaan sitä, että hyvinvointialue ei voisi ulkoistaa niin laajoja alueellisia tai toiminnallisia kokonaisuuksia, ettei se kykene tosiasiaassa huolehtimaan järjestämisvastuustaan.

Järjestämislakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset myös hyvinvointialueen mahdollisuudesta hankkia asiakkaalle annettavia sosiaali- ja terveystalveluja yksityiseltä palveluntuottajalta sopimusperusteisesti (12 §). Edellytyksenä olisi, että talvelujen hankkiminen on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Lisäksi hankittavien talvelujen olisi oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta. Järjestämislaissa säädettäisiin myös yksityisen palveluntuottajan kelpoisuudesta, vastuista ja velvollisuuksista. Lakiehdotuksen 13 §:n mukaisesti sääntelyä sovellettaisiin lähtökohtaisesti myös vuokratyövoiman käyttöön.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole asetettu sosiaali- ja terveydenhuollon talveluiden järjestämisvastuussa oleville kunnallisille viranomaisille määrällisiä eikä varsinaisia laadullisiakaan rajoituksia ostopalveluina hankittaville talveluille. Ehdotettu sääntely merkitsee siten olennaisesti täsmällisempien laintasoisten reunaehtojen asettamista ostopalvelujen käytölle kuin mitä voimassa olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:ssä säädetään. Nykyisessä kuntapohjaisessa järjestelmässä on sinänsä mahdollista katsoa olevan muun ohella kuntien erilaisen asemaan sekä paikallisiin olosuhteisiin liittyviä erityisiä perusteita jättää verraten laajaa harkintavaltaa sote-talveluiden tuottamistavalle.

Perustuslain 19 §:n 3 momentti ei sinänsä turvaa mitään tiettyä tapaa tarjota julkisen vallan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon talveluja. Perustuslain mukaisena edellytyksenä sen sijaan on, että näitä talveluja on riittävästi ja että julkinen valta turvaa niiden saatavuuden (PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 12/2015 vp ja PeVL 11/1995 vp, PeVL 54/2014 vp). Perustuslain on mahdollista katsoa ilmentävän lähtökohtaa siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä ei saa muodostua rakenteeltaan tai toimintaperiaatteiltaan sellaiseksi, että se itsessään vaarantaisi oikeutta riittäviin sote-talveluihin. Ostopalvelujen asiallista käyttöalaa rajoittavat osaltaan myös perustuslain 124 §:n säännökset.

Ehdotetun uudistuksen tavoitteena on perustavanlaatuinen sosiaali- ja terveyspalvelujen uudelleenjärjestely, jonka keskeisenä tavoitteena on turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää palvelujen yhdenvertaista toteutumista ja niiden saatavuutta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi hyvinvointialueista on tarkoitus luoda mahdollisimman kantokykyisiä järjestäjiä, joilla arvioidaan olevan kuntia suurempina toimijoina paremmat edellytykset vastata järjestämisvastuulleen kuuluvasta julkisesta palveluntuotannosta. Uudistukselle asetettujen tavoitteiden mukaiseen järjestämisvastuuseen on mahdollista katsoa kuuluvan erottamattomasti hyvinvointialueen velvollisuus ylläpitää myös omaa palveluntuotantoa siten, että se kykenee jatkuvaluonteisesti vastaamaan järjestämisvastuulleen kuuluvien palvelujen saatavuudesta, saavutettavuudesta ja laadusta.

Järjestämislakiehdotuksen 8 §:ään ja 3 lukuun sisältyvällä sääntelyllä on tarkoitus varmistua hyvinvointialueen edellytyksistä vastata järjestämisvastuunsa kantamisesta kaikissa tilanteissa sekä luoda säännöspерusteiset reunaehdot ostopalvelusopimusten käytämiselle. Perusteluissa tarkennetaan, että hyvinvointialueelta vaadittava riittävä oma tuotanto ei edellyttäisi ylikapasiteetin ylläpitoa. Edellä selostetuista lähtökohdista käsin järjestämislain ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perusteiltaan asianmukaisena.

Järjestämisvastuun toteutumisen edellytysten täyttymistä ja hyvinvointialueen kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto käsiteltäisiin sosiaali- ja terveysministeriön ja hyvinvointialueen välisissä vuosittaisissa neuvotteluissa (24 §). Jos hyvinvointialueen kyvyn järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto katsottaisiin ilmeisesti vaarantuneen muutoin kuin tilapäisesti, sosiaali- ja terveysministeriö voisi järjestämislakiehdotuksen 27 §:n mukaan tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen hyvinvointialueesta annetun lain 122 §:ssä tarkoitettua hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseksi. Aloitteen tekeminen edellyttäisi 3 momentin mukaan, että hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut vähintään kahtena kolmesta peräkkäisestä kalenterivuodesta Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioiden tietoihin perustuen. Hyvinvointialueen arviointimenettely voisi viime kädessä johtaa aluejaon muuttamiseen.

Arviointimenettelyn käynnistämisen taustalla on sinänsä painavat perusteet sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakyvyn turvaamisesta. Järjestämisvastuun täyttymisen kriteerit ja oman tuotannon riittävyttä koskevat edellytykset jättävät toisaalta hyvinvointialueille varsin laajaa harkintavaltaa palvelujen toteutustapoja valittaessa. Edellä sanottuun viitaten on syytä painottaa ensisijaisesti sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksen keinoin tapahtuvaa puuttumista hyvinvointialueen toimintakyvyssä ja järjestämisvastuun toteutumisessa mahdollisesti havaittuihin epäkohtiin. Kynnys arviointimenettelyn käynnistämiseksi hyvinvointialueen toimintakyvyn vaarantumisen perusteella tulisi olla riittävän korkea ja liittyä lähinnä tilanteisiin, joissa menettelyn käynnistämistä voidaan pitää välttämättömänä asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi.

Oikeusministeriö on sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa esittänyt järjestämislakiehdotukseen kohdistuvien yleisten huomioiden lisäksi valtiosääntöoikeudellisia arvioita eräistä järjestämislakiehdotukseen sisältyvistä säännösehdoista. Tällaisia ovat erityisesti ehdotukset ostopalvelujen käytön edellytyksistä ja yksityisille palveluntuottajille asetetuista vaatimuksista, alihankinnasta

sekä hankintasopimuksen mitättömyyttä koskevista järjestelyistä. Nämä kysymykset on rajattu tämän lausunnon ulkopuolelle ottaen huomioon, että valtiosääntöoikeudelliset kysymykset tulevat arvoiduiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

Ahvenanmaa

Esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan, että Ahvenanmaan maakunta voisi hankkia tulevilta hyvinvointialueilta niitä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joita ei ole tarkoituksemukaista tai mahdollista tuottaa Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaan palvelujen ostossa kyse olisi ruotsinkielistä palveluista, joten palvelut tuottaisi joku kaksikielisyistä hyvinvointialueista. Jos kyse olisi ruotsinkielisistä erityispalveluista, palvelujen tuottamiseen yhteistyössä vaikuttaisi tällöin myös ehdotettu järjestämislain 39 § (kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyö), jonka perusteella kaksikieliset hyvinvointialueet sopivat palvelun järjestämisestä tai tuottamisesta yhteistoiminnassa. (s. 351).

Ahvenanmaan maakunta sekä kunnat ovat harvinaisten diagnoosien kohdalla ostaneet erikoissairaanhoidon palveluita sairaanhoitopiireiltä ja erityishuollon palveluita Kårkulla samkommun -kuntayhtymältä. Myös laitospalveluita päihdehuollon palveluita on ostettu Manner-Suomesta. Oikeusministeriö pitää tärkeänä varmistua siitä, että Ahvenanmaan maakunta tulevaisuudessakin voi hankkia palveluja hyvinvointialueilta, ja että hankinta ei vaikeudu sillä että palvelut tuotetaan yhden hyvinvointialueen toimesta järjestämislain 39 §:ssä tarkoitetun yhteistyösopimuksen perusteella.

Asiakkaansuojasta

Esityksen 2. lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentissa edellytetään, että yksityisen palvelun tarjoajan kanssa tehtävässä sopimuksessa on sovittava muun muassa sopimuksen mukaisen korvauksen alentamisesta ja sen maksamisesta pidättymisestä yksityisen palveluntuottajan virheen perusteella. Säännöksessä tarkoitettulla sopimusehdolla turvattaisiin siten hyvinvointialueen oikeus hinnanalennukseen palvelun virhetilanteissa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että asiakasmaksun maksaneella asiakkaalla ei nykyisäntelyn eikä myöskään nyt ehdotettavan sääntelyn perusteella olisi oikeutta saada virhetilanteissa hyvitystä asiakasmaksusta. Tämä epäkohta tulisi korjata valmisteilla olevan asiakasmaksulainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

Rikostorjunta

Esitykseen ei sisälly säännöksiä rangaistuksen täytäntöönpanosta. Esityksessä todetaan, että hyvinvointialueen olisi huolehdittava laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että hyvinvointialueilla on osaamista myös rikosseuraamusasiakkaiden erityistarpeista. Yhteistyöstä muun muassa kuntien ja Rikosseuraamuslaitoksen välillä on jo nyt olemassa säännökset rikosseuraamuslainsäädännössä, ja nämä säännökset on tarkoitus ajanmukaistaa sote-uudistuksen sanamuotoon ns. SOTE100-hankkeessa.

Vankeusrangaistusta, yhdistelmärangaistusta tai yhdyskuntaseuraamusta suorittavan henkilön laaja-alainen palvelutarpeen arviointi sekä asiakassuunnitelmat tulisi laatia eri viranomaisten (Rikosseuraamuslaitos ja hyvinvointialueen palveluntuottajat) välisessä yhteistyössä asiakasta kuullen. Palvelujen tarve ei katkea rangaistuksen suorittamisen aikana. Rikostaustaisen asiakkaan kuntoutus- ja palvelutarpeen arvioinnin jälkeen haaste on kuntoutuksen polkuihin liittyvän riittävän vahvan palveluohjausmallin luominen. On tärkeää, että sosiaali- ja terveystieteiden järjestäjät osallistuvat myös tuomittujen vapauttamissuunnitelmien laadintaan. Erityisen tärkeää on turvata vapautuvan vangin toimeentulo, asuminen ja kuntoutusjatkumot henkilön siirtyessä vankilasta vapauteen. Tämä edellyttää suhteellisen pysyviä yhteistyörakenteita, jotta tieto rangaistusten täytäntöönpanon aikana tehdystä kuntouttavasta työstä välittyisi hyvinvointialueen palveluntuottajille ja henkilön kokonaistilanne hahmottuisi.

Eräitä lakitekniisiä huomioita

Hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistämistä valmistelevaan väliaikaisen toimielimen menettelyyn sovellettaisiin voimaannanolakiehdotuksen 10 §:n viimeisen momentin mukaan hyvinvointialuelakiehdotuksen säännöksiä. Sääntelytapa viittaa siihen, ettei hyvinvointialuelaki tulisi sen toiminnassa muutoin sovellettavaksi. Epäselväksi jää, olisiko väliaikainen toimielin hyvinvointialueen viranomaisena. Sitä ei ole kuitenkaan mainittu hyvinvointialuelakiehdotuksessa hyvinvointialueen toimielimenä.

Jotta hallinnon yleislakien soveltamisesta valmistelualueen toimintaan ei jäisi epäselvyyttä, voimaannanolakiehdotusta olisi aiheellista täydentää nimenomaisella säännöksellä sen asemasta hyvinvointialueen viranomaisena. Väliaikaisen toimielimen toiminnan käynnistäminen tulee huomioida myös esityksen liitteenä olevien hallinnon yleislakien voimaantuloajankohtaa määritettäessä.

Uudistuksen voimaantulo ja toimeenpano

Ehdotuksen mukaan hyvinvointialueet perustettaisiin suoraan voimaannanolain nojalla 1.7.2021. Siten hyvinvointialueesta annetun lain tulisi olla voimassa pääosin 1.7.2021 tai mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Tämän ajankohdan ja vuoden 2022 alun välisenä aikana hyvinvointialueen ylintä päätösvaltaa käyttäisi voimaannanolakiehdotuksen 8 §:ssä tarkoitettu väliaikainen valmistelutoimielin. Ensimmäiset hyvinvointialuevaalit toimitettaisiin tammikuussa 2022 ja aluevaltuustot käynnistäisivät toimintansa 1.3.2022. Vastuu uudistuksen kohteena olevista tehtävistä siirtyisi kokonaisuudessaan hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Uusimaa-laki ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2023, jolloin järjestämisvastuu siirtyisi HUS:lta HUS-yhtymälle ja Helsingin kaupunki jatkaisi muilta kunnilta siirtyvien tehtävien järjestäjänä.

Perustuslakivaliokunta painotti viime vaalikauden sote-esityskokonaisuutta arvioidessaan vaatimusta uudistuksen hallitusta toimeenpanosta. Vaikka ehdotetun uudistuksen toimeenpanoon ei sisälly rauenneeseen valinnanvapauslakiehdotukseen rinnastuvia risikitekijöitä, on selvää, että hyvinvointialueilla on tehtävien siirtyessä oltava riittävät toiminnalliset ja muut edellytykset järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi. Muun ohella asiakkaita koskevien tietojärjestelmien tulee olla potilasturvallisuuden takaamiseksi valmiita.

Uudistuksen voimaantulo- ja siirtymäjärjestelyihin ei tule jäädä epävarmuutta sen hallitusta toimeenpanosta. Uudistuksen toteutuessa sen toimivuutta tulee lisäksi seurata.

Liite oikeusministeriön asiantuntijalausuntoon eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 241/2021 vp

Oikeusministeriö
Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Itsehallinto- ja yhdenvertaisuusyksikkö

Muistio 8.2.2021

Yksikön päällikkö Corinna Tammenmaa
(kielelliset oikeudet yleisesti sekä erityisesti Keski-Uudenmaan
kielellinen asema sekä järjestämislain 39 § ja Kärkulla)

Neuvotteleva virkamies Anna Kiiskinen
(kansalliskielet, kielilaki ja kielitaitolaki)

Hallitussihteeri Maria Soininen
(saamelaisten kielelliset oikeudet)

KIELELLISET OIKEUDET

Yleisesti kielellisistä oikeuksista

Sote-uudistuksen valmistelun lähtökohtana on ollut turvata nykyiset kielelliset oikeudet. Lainsäädännön tasolla näin on pyritty toimimaan, ja siinä on oikeusministeriön käsityksen mukaan myös onnistuttu. Kielellisten oikeuksien turvaaminen riippuu kuitenkin paitsi lainsäädännöstä, myös siitä, miten palvelut järjestetään ja toteutetaan käytännössä hyvinvointialueiden uudessa organisaatiossa. Kielellisten oikeuksien toteuttaminen sote-palveluissa ja pelastustoimessa on käytännön tasolla osoittautunut haastavaksi. Oikeusministeriön teettämän Kielibarometri 2020 –tutkimuksen¹ mukaan ruotsinkielistä palvelua on käytännössä haastavampaa saada, jos asuu kunnassa, jossa ruotsi on vähemmistökieli. Ero vaikuttaisi olevan suurin ruotsin- ja suomenkielisen hammashoidon, mielenterveyspalveluiden, sairaalahoidon ja päivystyksen palveluissa. Saamebarometri 2020 -tutkimuksen mukaan saamenkieliset palvelut ja niistä tiedottaminen koetaan puutteellisiksi. Terveyspalvelut koetaan tärkeimmiksi saamenkielisiksi palveluiksi. Barometrissa kiinnitetään huomiota saamenkielisen henkilöstön puutteelliseen saatavuuteen ja siihen, että esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa tulisi miettiä luovia ja kokonaisvaltaisia ratkaisuja saamenkielisten palvelujen turvaamiseksi.² Viittomakielibarometri 2020 –tutkimuksesta ilmenee, että tulkkauspalvelun järjestäminen on suurin viittomakielisten viranomaisasiointiin liittyvä haaste.³

¹ Julkaistaan oikeusministeriön julkaisusarjassa 9.2.2021

² Esimerkiksi voisiko saamenkielisistä palveluista muodostaa jonkinlaisia kunta- ja virastorajat ylittäviä kokonaisuuksia, jotka takaisivat sen, että vähäisen saamenkielisen henkilöstön resurssit käytetään mahdollisimman tehokkaasti juuri saamenkieliläin toteuttamiseen ja saamenkielisten paremman kielellisen ja alueellisen yhdenvertaisuuden turvaamiseen.

³ Saamebarometri ja viittomakielibarometri julkaistaan oikeusministeriön julkaisusarjassa 9.2.2021.

Jotta kielelliset oikeudet toteutuisivat esityksessä tarkoitetulla tavalla, on tärkeää, että hyvinvointialueet kohdentavat tarvittavat resurssit sote-palveluiden suunnitteluun ja toteuttamiseen alueen vähemmistökielellä. Sote-uudistuksessa on pyritty turvaamaan hyvinvointialueilla kielelliseen vähemmistöön jäävien henkilöiden kielelliset oikeudet erilaisin kielivähemmistöjen osallistumis- ja vaikuttamiskeinoilla sekä yhteistyömalleilla. Täten on myös tärkeää, että kaksikieliset hyvinvointialueet osallistuvat aktiivisesti esityksessä ehdotettuihin yhteistyömalleihin ja tukevat vähemmistökielen edustajien osallistumiselle ja vaikuttamismahdollisuuksille perustettuja toimintamalleja.

Ruotsinkieliseen kielivähemmistöön kuuluville tärkeitä osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja ovat muun muassa kansalliskielilautakuntien toiminta ja kaksikielisten hyvinvointialueiden väliset yhteistyömuodot. Saamelaiden osalta tärkeä osallistumis- ja vaikuttamiskeino Lapin hyvinvointialueella on saamen kielen lautakunta. Käytännössä saamenkielisten palveluiden parantamiseksi olisi tärkeää esim. kehittää rajaseutuyhteistyötä ja tulkkauspalveluita ja viittomakielisten osalta hyödyntää viittomakielen taitoista henkilöstöä ja niin ikään kehittää tulkkauspalveluita.

Oikeusministeriö korostaakin edelleen tarvetta kiinnittää erityistä huomiota kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen uudistuksessa. Sote-palveluja käyttävien asiakkaiden kannalta keskeistä on, miten kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Oikeusministeriön tekemissä selvityksissä käy ilmi, että väestön tyytyväisyys kielellisiin palveluihin on suurempi alueilla, joilla kielivähemmistön osuus on suuri. Kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastuussa olevien alueiden koko kasvaa verrattuna kuntiin ja kielivähemmistön suhteellinen osuus väestöstä pienenee, voi tämä johtaa kielellisten oikeuksien käytännön heikentymiseen. Olennaisia tekijöitä kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ovat paitsi kielivähemmistön suhteellinen osuus väestöstä alueella, myös kielitaitoisen henkilökunnan saatavuus sekä mahdollisuudet järjestää palveluja kieliperusteisesti. Kielellisten oikeuksien toteutuminen alueilla joilla kielivähemmistön suhteellinen osuus on pieni, vaatii erityistä suunnittelua ja vähemmistökieliryhmien tarpeiden huomioimista aikaisessa vaiheessa. Oikeusministeriö muistuttaa, että palvelujen turvaaminen vähemmistökielellä voi edellyttää erillisratkaisuja tai lisätoimia, jos kielelliset oikeudet eivät muuten toteudu. Myös ohjauksella ja valvonnalla on kielellisten oikeuksien turvaamisessa keskeinen asema.

Kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen uudistuksessa vaikuttaa myös kielellisten oikeuksien edistämiseen suunnattu rahoitus. Ehdotuksen mukaisella hyvinvointialueiden rahoituslailla on tarkoitus turvata esityksen mukaisten tehtävien rahoitus hyvinvointialueille. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että rahoituslaki ei kuitenkaan sisällä säännöksiä Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle ja Lapin hyvinvointialueelle osoitettavasta rahoituksesta liittyen niiden tehtävään tukea ruotsinkielisten ja saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa. Oikeusministeriö edellyttää, että palveluiden kehittämisen tukemiseen osoitetaan riittävä rahoitus.

Kansalliskielet

Laki hyvinvointialueesta

33 § Kansalliskielilautakunta ja saamen kielen lautakunta

Kansalliskielilautakunta ja saamen kielen lautakunta ovat edellytys kielivähemmistöön kuuluvien vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi, kun päätöksenteko palveluista siirretään kunnista hyvinvointialueille. Esityksessä on huomioitu perustuslakivaliokunnan esittämä huomautus (PeVL 26/2017 vp), jonka mukaan silloin esitettyä vaikuttamistoimielintä olisi perusteltua muun muassa kielellisten oikeuksien vuoksi vahvistaa lautakunnan kaltaiseksi toimielimeksi.

Oikeusministeriö katsoo, että kansalliskielilautakunnalle ehdotetut tehtävät ja vaikuttamismahdollisuudet ovat laajat ja riittävän täsmälliset, mutta huomauttaa, että lautakuntien tosiasialliset toimintamahdollisuudet ovat riippuvaisia niille kohdennetuista voimavaroista, kuten henkilöstöresursseista.

Lautakunnan käytännön mahdollisuudet saada tietoa hyvinvointialueen toiminnasta ovat myös olennaisia, jotta lautakunta voisi täyttää tehtävänsä.

Oikeusministeriö pitää myönteisenä, että kansalliskielilautakunnan jäseniksi valittaisiin hyvinvointialueen kielivähemmistöön kuuluvia henkilöitä ja että kansalliskielilautakunnan puheenjohtajalle ehdotetaan läsnäolo- ja puheoikeutta aluehallituksessa, mikä tukee lautakunnan tiedonsaantia ja todellisia vaikuttamismahdollisuuksia.

34 § Viestintä

Oikeusministeriö pitää myönteisenä, että ehdotetun 34 §:n perusteluissa viitataan kielilain säännöksiin ja erityisesti kielilain 32 §:ään, jossa säädetään viranomaisten velvollisuudesta käyttää kaksikielisessä kunnassa suomen ja ruotsin kieltä yleisölle suunnatussa tiedottamisessa.

95 § Hallintosääntö

Oikeusministeriö toteaa, että pykälän perusteluissa on maininta siitä, milloin hyvinvointialueen hallinnon toimielinten kokoukset ja pöytäkirjat on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Pykälän perusteluissa todetaan, että kielilakiin ehdotettavien säännösten perusteella ”kaksikielisen hyvinvointialueen aluevaltuuston ja aluehallituksen kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä”. Oikeusministeriö toteaa, että pykälän perusteluista puuttuu viittaus hyvinvointiyhtymän toimielimiin ja että toimielinten nimet tulisi tarkistaa, jotta esityksen terminologia olisi yhtenäinen.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (sote-järjestämislaki)

4 § Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus sekä 5 § Palvelujen kieli

Oikeusministeriö katsoo, että hyvinvointialueiden asukkaiden kielelliset oikeudet turvataan kansalliskielten osalta ehdotetun sote-järjestämislain 5 §:ssä, jonka mukaan kaksikielisen hyvinvointialueen alueella asiakas saisi palvelut valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisen hyvinvointialueen palvelut järjestettäisiin hyvinvointialueen kielellä. Ehdotettu sääntely ei muuta kielellisten oikeuksien sisältöä, vaan vastaa nykyisiä, yksi- ja kaksikielisille kunnille asetettuja kielellisiä velvoitteita.

Sote-uudistuksen myötä oikeus saada palveluja sekä suomen-, että ruotsinkielellä laajenee maantieteellisesti, koska kaksikielisen hyvinvointialueen on järjestettävä palvelut molemmilla kielillä myös sen alueeseen kuuluvissa yksikielisissä kunnissa. Oikeusministeriö toteaa, että kun palveluista vastuussa olevien alueiden koko kasvaa ja kielivähemmistön suhteellinen osuus väestöstä pienenee, voi tämä johtaa kielellisten oikeuksien ja palveluiden kielellisen saavutettavuuden käytännön heikentymiseen. Tässä suhteessa tärkeä on ehdotetun sote-järjestämislain 4 § palveluiden saatavuudesta ja saavutettavuudesta, jonka perusteluissa todetaan, että palvelutarpeen arvioinnissa on huomioitava hyvinvointialueen eri kansan- ja väestöryhmät, mukaan lukien kielelliset vähemmistöt sekä eri asiakasryhmät.

33 § Ruotsinkielisten ja saamenkielisten palveluiden kehittämisen tukeminen

Oikeusministeriö pitää pykälässä säädettyä tehtävää tarpeellisenä ottaen huomioon haasteet kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisessa. On tärkeää, että ruotsinkielisiä ja saamekielisiä palveluja koskevaan yhteistyöhön kehitetään käytännössä toimivat mallit ja kannustetaan hyvinvointialueita aktiivisesti osallistumaan yhteistyöhön. Oikeusministeriö edellyttää, että palveluiden kehittämisen tukemiseen osoitetaan riittävä rahoitus.

36 § Hyvinvointialueiden yhteistyösopimus

Oikeusministeriö pitää tärkeänä pykälässä ehdotettua sääntelyä, jonka mukaan samaan sote- yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksessa olisi edistettävä muun muassa kielellisiä oikeuksia.

39 § Kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyö

Oikeusministeriö pitää pykälässä ehdotettua kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyövelvoitetta erittäin tärkeänä. Oikeusministeriö toteaa, että kielellisten oikeuksien toteutumisessa on aluekohtaisia eroja, mikä asettaa ruotsinkieliset eriarvoiseen asemaan riippuen siitä missä he asuvat sekä suhteessa suomenkielisiin. Tyytyväisyysmittausten⁴ perusteella taas voidaan todeta, että palvelut ruotsin kielellä toimivat parhaiten silloin kun ne järjestetään alueella, jossa kielivähemmistö on suuri, tai kun ne järjestetään kieliperusteisesti, esimerkiksi yksikielisissä yksiköissä.

Pykälän ensimmäisessä momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, milloin yhteistyövelvoite syntyy. Pykälän mukaan yhteistyövelvoite syntyy, kun se on tarpeellista ruotsinkielisten palvelujen toteuttamisen edellyttämän osaamisen, palvelujen saatavuuden tai laadun varmistamiseksi taikka kielellisten oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaatavuuden, harvinaisuuden tai siitä aiheutuvien suurten kustannusten vuoksi.

Pykälän toisessa momentissa säädettäisiin tarkemmin sopimuksen sisällöstä. Kaksikielisten hyvinvointialueiden keskinäistä yhteistyötä koskevassa sopimuksessa on sovittava asiantuntijatuesta, jota kaksikieliset hyvinvointialueet antavat toisilleen palvelujen toteuttamisessa. Lisäksi sopimuksessa on sovittava työnjaosta sellaisissa palveluissa, joissa yhteistyö on välttämätöntä kielellisten oikeuksien ja riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen varmistamiseksi tai joita on tarkoituksenmukaista toteuttaa vain osassa hyvinvointialueita.

Oikeusministeriö pitää sekä 1. että 2. momentissa lueteltuja asioita sellaisina jotka on sisällytettävä sopimusvelvollisuuden piiriin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan jää kuitenkin epäselväksi mistä täsmälleen tulisi sopia 1. momentin ja mistä 2. momentin perusteella. Säännöksen epäselvyys voi vaikeuttaa sopimuksen syntymistä.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että sopimusvelvollisuus koskisi ainakin Kärkulla-kuntayhtymän hoitamia erityishuollon palveluita ja sellaisia ruotsinkielisiä palveluita joiden järjestämisessä on ollut ongelmia. Toisen momentin perusteluista voitaneen tulkita siten että hyvinvointialueiden tulisi sopia asiantuntijatuesta, työnjaosta sekä palveluiden mahdollisesta keskittämisestä silloin kun se on tarpeellista tai tarkoituksenmukaista. Lisäksi perusteluissa mainitaan Kärkulla samkommunkuntayhtymältä siirtyviä tehtäviä ja palveluja, erityisen vaativat päihdehuollon palvelut, lastenpsykiatrian ympärivuorokautisen hoidon palvelut, tietyt lastensuojelun (mm. kiireelliset sijoitukset), vammaisten henkilöiden palvelut, puheterapia, seri-tutkimukset ja ikäihmisten asumispalvelut.

Vuonna 2020 toteutetun kielibarometrin⁵ mukaan ruotsinkielisten palvelujen saatavuus oli haasteellista kunnissa joissa ruotsinkieliset olivat vähemmistössä. Tyytymättömämpiä oltiin Varsinais-Suomessa ja tyytyväisimpiä Pohjanmaalla. Vaikeinta oli saada palvelua ruotsin kielellä päivystyksessä, sairaalahoidossa, suun terveydenhuollossa sekä mielenterveyden palveluissa. Tyytyväisyys mielen terveyden palveluiden saatavuuteen näyttää laskeneen tuntuvasti vuodesta 2016 vuoteen 2020. Hallituksen kielikertomuksessa vuodelta 2017⁶ käsiteltiin lastensuojelun palveluita ja huostaanottoa ruotsinkielisten lasten näkökulmasta. Seurantakertomuksessa todetaan muun muassa, että pelkästään

⁴ Kielibarometri 2004-2016 Tutkimusraportti (OMSO 52/2016)

⁵ Kielibarometri 2020 julkaistaan oikeusministeriön julkaisusarjassa 9.2.2021

⁶ Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017

ruotsin kielellä toimivia lastenkoteja ei ole. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka ruotsin kieltä osaavia työntekijöitä on, lastenkodeissa ei välttämättä ole valmiuksia vastaanottaa ruotsinkielisiä lapsia tai nuoria.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota 2 momentin säännökseen joka mukaan sopimuksessa on sovittava työnjaosta sellaisissa palveluissa, joita on tarkoituksenmukaista toteuttaa vain osassa hyvinvointialueita. Ruotsinkielisten palveluiden keskittäminen on usein tarpeellista silloin kun kieli on keskeinen osa hoitoa ja palveluiden järjestäminen edellyttää laajaa väestöpohjaa. Keskittämistä ei toisaalta tulisi kategorisesti tulkita siten että palvelut järjestetään vain yhden hyvinvointialueen alueella. Esimerkiksi laitosmaisia päihdepalveluja ruotsin kielellä tarjotaan tällä hetkellä vain Maalahden kunnassa Pohjanmaalla, vaikka väestömäärään nähden tällaisille palveluille voisi olla tarvetta myös Uudellamaalla.

Pykälän tarkoituksena on myös, yhdessä sote-toimeenpanolain 56 §:n kanssa, turvata nykyiseltä Kårkulla samkommun-kuntayhtymältä hyvinvointialueille siirtyvät kehitysvammahuoltoon liittyvät palvelut ruotsin kielellä. Muutoksen myötä ruotsinkieliset vammaispalvelut tarjoaisi hyvinvointialue, mikä edistää yhdenvertaisuutta kieliryhmien välillä palvelujen laadun suhteen. Oikeusministeriö muistuttaa kuitenkin, että kieli on osa palvelujen laatua ja että ruotsinkielisten vammaispalveluiden asiakkaiden tosiasiallinen yhdenvertaisuus toteutuu vain, mikäli palvelut toimivat myös vastaisuudessa käytännön tilanteissa ruotsin kielellä. Ruotsinkieliset vammaiset ovat vähemmistö vähemmistössä ja sen takia he ovat erittäin haavoittuvassa asemassa, minkä vuoksi on erityisen tärkeää, että heidän kielellisten oikeuksiensa toteutumisesta huolehditaan. Ruotsinkielisten vammaisten palvelut turvataan edelleen parhaiten siten, että ne järjestetään mahdollisimman yksikielisessä ruotsinkielisessä ympäristössä.

Oikeusministeriö toteaa, että 39 §:ssä kuvattujen yhteistyömallien toimivuus edellyttää, että ruotsinkielisiä palveluja koskevaan yhteistyöhön kehitetään käytännössä toimivat mallit, kannustetaan hyvinvointialueita aktiivisesti osallistumaan yhteistyöhön, sekä kohdennetaan yhteistyölle ja sen koordinoitavuuteen riittävät resurssit. Oikeusministeriö huomauttaa, että 39 §:ssä kuvattu yhteistyö koskee ainoastaan tietyntyyppisiä, harvinaisempia palveluja ja sopimus ei riitä turvaamaan ruotsinkielisten palvelujen yleistä saatavuutta. Lähtökohtana tulee olla, että hyvinvointialueiden sote-peruspalvelut, joista ei sovita yhteistyösopimuksella, ovat saatavilla molemmilla kansalliskielellä ja näitä peruspalveluja täydennetään tarvittaessa sopimuksen kautta.

Oikeusministeriöllä ei ole huomiota muihin pykälän momentteihin.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla

Keski-Uudenmaan hyvinvointialueen kielellinen asema

Perustuslain 17 §:n mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännöksessä edellytetään, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset annetaan lailla.

Ehdotetun lain 4 §:n mukaan Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla on ensisijainen vastuu järjestää lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämiseksi Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla on velvollisuus kuulua HUS-yhtymään. Järjestämisvastuu erikoissairaanhoidon palveluista määräytyisi sopimuksen perusteella niiltä osin, kun järjestämisvastuuta ei ole suoraan lain perusteella asetettu HUS-yhtymälle. Ehdotetun lain 9 §:n mukaan HUS-järjestämissopimuksessa Uudenmaan hyvinvointialueet, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä sopivat keskinäisestä työnjaosta palveluiden järjestämisestä. Pykälän 2 momentin mukaan sopimuksessa on varmistettava kielellisten oikeuksien toteutuminen.

Kaikki muut hyvinvointialueet Uudellamaalla ovat kaksikielisiä viranomaisia, paitsi Keski-Uudenmaan hyvinvointialue. Myös Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä ovat kaksikielisiä viranomaisia. Kaksikielisen viranomaisen on kielilain (423/2003) mukaan järjestettävä palvelut suomeksi ja ruotsiksi, siten että asiakkaalla on oikeus käyttää valitsemaansa kieltä, suomea tai ruotsia. Ehdotetun järjestämislain 5 §:n mukaan vastaava koskee kaksikielisiä hyvinvointialueita. Yksikielisellä viranomaisella ja hyvinvointialueella ei ole vastaavia velvollisuuksia, vaan se järjestää palvelut omalla kielellään, eikä asiakkaalla pääsääntöisesti ole oikeutta käyttää omaa kieltään.

HUS-järjestämissopimuksessa tulee sovittavaksi muiden hyvinvointialueiden ohella yksikielisen Keski-Uudenmaan hyvinvointialueen ja kaksikielisen HUS-yhtymän keskinäisestä työnjaosta palveluiden järjestämisestä. Tämä johtaa tilanteeseen jossa Keski-Uudenmaan ruotsinkielisten kielelliset oikeudet määräytyvät sen mukaan järjestääkö ne sopimuksen mukaan hyvinvointialue vai HUS-yhtymä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kielellisistä oikeuksista on säädettävä lailla. Ehdotettu laki sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sisältää säännöksiä joiden mukaan kielelliset oikeudet määräytyisivät sopimuksen perusteella. Jotta palveluiden järjestämisestä Uudenmaan hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän välillä voitaisiin sopia, Keski-Uudenmaan hyvinvointialueen tulisi oikeusministeriön käsityksen mukaan säätää kaksikieliseksi viranomaiseksi.

Saamen kielet

Laki hyvinvointialueesta

33 § Kansalliskielilautakunta ja saamen kielen lautakunta

Oikeusministeriö pitää kielilautakuntaatarpeellisena. Saamen kielen lautakunnan tehtävät liittyisivät nimenomaisesti kielellisten oikeuksien seurantaan ja edistämiseen Lapin hyvinvointialueella, eli lautakunta auttaa hyvinvointialuetta tehtävässään vastata kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisesta. Lautakunta ei miltään osin hoitaisi saamelaiskäräjille säädettyjä tehtäviä eikä kaventaisi saamelaiskäräjien toimivaltaa. Saamen kielen lautakunta olisi luonteeltaan hyvinvointialueen oma toimielin, joka täydentäisi ja turvaisi saamenkielisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia hyvinvointialueella. Oikeusministeriö katsoo, että lautakunnan esitetty kokoonpano turvaisi saamelaisten edustuksellisuuden.

Oikeusministeriö pitää myönteisenä sitä, että säännöksen perusteluissa avataan kieliryhmään kuulumista ja sen arviointia ja saamenkielisyyttä koskevissa perusteluissa korostetaan myös kulttuuria ja kulttuuriymmärrystä. Lisäksi huomioidaan, että saamelaiskäräjälain mukainen saamelaismääritelmä (3 §) ei ole sama asia kuin kieliryhmään kuuluminen.

34 § Viestintä

Oikeusministeriö pitää hyvänä, että säännöksen perusteluissa on viitattu myös saamen kielilain velvoitteisiin sekä viittomakielilakiin.

41 § Hyvinvointialuestrategia

Pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisellä hyvinvointialueella sekä Lapin hyvinvointialueella strategiassa tulee huomioida kielellisten oikeuksien toteutuminen palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa. Oikeusministeriö pitää myönteisenä sitä, että säännös sisältää kansalliskieliä vastaavan velvoitteen myös Lapin hyvinvointialueen strategian osalta.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (sote-järjestämislaki)

4 § Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus ja 5 § Palvelujen kieli

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että ehdotetun sote-järjestämislain 5 §:ssä säädetään seikkaperäisesti oikeudesta käyttää saamen kieltä sote-palveluissa. Tärkeä on myös saman lain 4 § palveluiden saatavuudesta ja saavutettavuudesta, joka yhdessä 5 §:n kanssa mahdollistaa kielellisten oikeuksien huomioimisen tilanteissa, joissa kotiseutualueen ulkopuolella sijaitsevat toimintayksiköt ovat sijainniltaan kotiseutualueella sijaitsevia toimintayksiköitä paremmin saavutettavissa. Tämä on olennainen kysymys saamelaisten kotiseutualueella, jossa välimatkat palveluihin voivat olla huomattavan pitkiä. Sote-järjestämislain säännökset muodostavat kokonaisuuden yhdessä saamen kielilakiin tehtävien muutosten kanssa. Sote-järjestämislain perustelut kuvaavat oikeusministeriön käsityksen mukaan asianmukaisesti näiden lakien välistä suhdetta. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu kokonaisuus on aiempaa selkeämpi ja vähentää tulkinnanvaraisuutta.

33 § Ruotsinkielisten ja saamenkielisten palveluiden kehittämisen tukeminen

On tärkeää, että myös saamekielisten palveluiden kehittämiseen, sekä niitä koskevaan yhteistyöhön kehitetään käytännössä toimivat mallit. Oikeusministeriö edellyttää, että tehtävään kohdennetaan riittävät resurssit.

Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta

20 § Saamenkielisyyslisä

Oikeusministeriö pitää ehdotusta saamenkielisyyslisästä kannatettavana ja tarpeellisena, huomioiden saamenkielisten palveluiden käytännön toimeenpanossa havaitut haasteet, sekä perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden maakuntauudistuksessa esittämä huomio saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rahoituksesta (PeVL 26/2017 vp).

Viittomakieli

Esityksellä täydennettäisiin viittomakielilakia siten, että viranomaisella tarkoitettaisiin siinä myös hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisia. Viittomakielisten kannalta tärkeä säännös olisi etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 5 § 3 mom., jonka mukaan palveluja annettaessa on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta, jos sosiaali- tai terveydenhuollon henkilöstö ei hallitse asiakkaan käyttämää viittoma- tai muuta kieltä tai asiakas ei vammaisuuden tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että viittomakieltä käyttävät mainitaan säännöksessä nimenomaisesti. Viittomakielisten kielellisistä oikeuksista säädetään eri hallinnonalojen lainsäädännössä, ja esimerkiksi tulkkausta koskevia säännöksiä on eri laeissa. Onkin tärkeää, että säännöksen perusteissa todetaan nimenomaisesti se, että tulkkauspalvelulaki on toissijainen laki, jota sovelletaan siinä tapauksessa, jos viittomakielinen ei saa tulkkausta muun lain nojalla.

Sinänsä säännös vastaa edelleen asiallisesti voimassa olevaa sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 3 momenttia ja potilaslain 5 §:n 2 momenttia, eli viittomakielisten kielellisiä oikeuksia ei ole lisätty. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan säännös aiheuttaa edelleen epäselvyyttä viittomakielisen tulkkauksen järjestämisvastuusta.

Oikeusministeriö on tuonut esille, että perustuslakivaliokunta on useissa kannanotoissaan kiinnittänyt huomiota viittomakieltä käyttävien kielellisten oikeuksien toteutumiseen ja korostanut viranomaisten vastuuta muun muassa viittomakielen tulkkauksen järjestämisestä ja toteutumisesta, sillä tulkkauksen järjestämisessä on käytännössä ilmennyt puutteita tai epäselvyyksiä (esim. PeVL 2/2019 vp). Perustuslakivaliokunta totesi viittomakielilakiehdotusta koskevassa mietinnössään, että perustuslain

17 §:n 3 momentin säännös velvoittaa julkista valtaa aktiivisiin toimenpiteisiin, joilla turvataan viittomakielisille mahdollisuudet käyttää omaa kieltään ja kehittää omaa kulttuuriaan (PeVM 10/2014 vp, s. 2/I). Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että viittomakielisten oikeuksien toteutumisessa siten kuin eri alojen lainsäädännössä on tarkoitettu, on merkittäviä puutteita. Esimerkiksi oikeus saada viranomaisen kustantamaa tulkkausapua viranomaisaloitteisia asioita käsiteltäessä ei valiokunnan mukaan aina toteudu, vaan viittomakielinen joutuu itse huolehtimaan tulkkausavusta. Tämä todetaan myös esityksen perusteluissa (s. 39/II), joiden mukaan tulkkauspalvelulain mukaiset palvelut näyttävät olevan tällä hetkellä lähes ensisijaisessa asemassa, vaikka laki on toissijainen suhteessa muuhun tulkkausta tai tulkitsemista koskevaan lainsäädäntöön (PeVM 10/2014 vp, s. 5/I). Myös valtioneuvoston kielikertomuksissa on nostettu esille näitä kysymyksiä (ks. esim. Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017).

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että uudistuksen toteuttamisen yhteydessä edelleen tarkastellaan käytännön vaikutuksia viittomakielisten asemaan, kuten sitä, miten voidaan hyödyntää olemassa olevaa sosiaali- ja terveydenhuollon viittomakielien taitoa sekä tulkkauspalveluita ja kehittää viittomakielisten palveluita koko maassa. On erityisen tärkeää, että näitä asioita pohditaan siinä vaiheessa, kun hyvinvointialueiden toimintaa käytännössä järjestetään ja hyvinvointialueiden välisiä yhteistyösopimuksia mahdollisesti tehdään.

Yleisesti pelastustoimesta ja kielellisistä oikeuksista

Pelastuslaissa (379/2011) ei ole säädetty palvelujen kielestä, eikä kielellisiä oikeuksia myöskään käsitellä lakiehdotuksen perusteluissa. Kielilainsäädännössä säädetyt kielelliset oikeudet koskisivat kuitenkin jatkossa esityksen mukaan myös hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevaa pelastustoimea, vastaavasti kuin ne ovat koskeneet kuntien järjestämisvastuulla olevaa pelastustoimea. Kielisten oikeuksien toteutuminen edellyttää myös niiden käytännön toimeenpanoa sekä sen valvontaa ja ohjausta. Oikeusministeriö toteaa, että myös pelastustoimen palveluissa on tarvetta kiinnittää erityistä huomiota eri kieliryhmien kielellisten oikeuksien käytännön toimeenpanoon sekä niiden valvontaan ja ohjaukseen.

Kielilaki ja kielitaitolaki

Oikeusministeriö on valmistellut hyvinvointialueiden perustamisesta johtuvat muutokset kielilakiin (423/2003) ja lakiin julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003), jäljempänä kielitaitolaki. Kielilakiin ja kielitaitolakiin ehdotetuilla muutoksilla pyritään varmistumaan siitä, että kielelliset oikeudet säilyvät samalla tasolla sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille.

Kielilaki

Suurin osa kielilakiin ehdotetuista muutoksista ovat lisäyksiä, joilla tuodaan hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät ja niiden toimielimet kielilain piiriin ja säädetään niiden kielellisistä velvollisuuksista.

Näitä pykäläiä ovat:

- *3 § Lain soveltamisala*, jonka mukaan kielilakia sovelletaan hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisiin.

- *20 § Oikeus toimituskirjan ja muun asiakirjan käännökseen*, jota muutettaisiin siten, että se koskisi myös hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä. Säännöksissä määritellään missä tilanteissa asianosaiselle on annettava maksuton käännös toimituskirjoista ja viranomaisen asiakirjoista.
- *24 §. Liikelaitoksen sekä valtion, hyvinvointialueen ja kunnan yhtiön kielelliset palvelut*, jota muutettaisiin siten, että se koskisi myös yhtiöitä joissa kaksikielisellä hyvinvointialueella tai useammalla hyvinvointialueella joista vähintään yksi olisi kaksi- tai erikielinen, olisi määräämisvalta. Pykälää sovellettaisiin myös sellaisiin yhtiöihin, joissa hyvinvointialueilla ja kunnilla yhdessä on määräämisvalta, jos vähintään yksi hyvinvointialue tai kunta on kaksi- tai erikielinen.
- *27 § Viranomaisten kirjeenvaihto*, jonka mukaan hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisen olisi lähettäessään kirjelmiä virka-alueeseensa kuuluvalla kunnalle käytettävä kunnan kieltä, jos kyseessä on yksikielinen kunta ja molempia kieliä, jos kyseessä on kaksikielinen kunta.
- *28 § Monijäseniset toimielimet*, johon lisättäisiin säännös luottamushenkilöiden oikeudesta käyttää valitsemaansa kieltä toimiessaan hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän toimielimen jäsenenä, Säännös vastaa luottamushenkilöiden kielellisiä oikeuksia muissa monijäsenisissä toimielimissä.
- *32 § Viranomaisten tiedottaminen*, johon lisättäisiin säännös siitä, että hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä.

Hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomiset jaoteltaisiin yksi- tai kaksikielisiin viranomaisiin (6 §). Tämän jaottelun perusteena on hyvinvointialueen tai ja hyvinvointiyhtymän virka-alueeseen kuuluvat kunnat. Hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomainen, jonka virka-alueeseen kuuluu vain samankielisiä kuntia, olisi yksikielinen. Hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomainen, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta olisi kaksikielinen viranomainen.

Yksityishenkilön kielelliset oikeudet kaksikielisessä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisessa vastaisivat oikeuksia muissa kaksikielisissä viranomaisissa (10 §). Kaksikielisessä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Yksikielisessä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisessa käytettäisiin hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän kieltä, jollei viranomainen pyynnöstä toisin päättä tai jollei muualla laissa toisin säädetä.

Kaksikielisen hyvinvointialueen aluevaltuuston ja aluehallituksen ja kaksikielisen hyvinvointiyhtymän yhtymävaltuuston, yhtymäkokouksen ja yhtymähallituksen kokouskutsut ja pöytäkirjat olisi laadittava suomeksi ja ruotsiksi (29 §). Kokouksen esityslista ja liitteet tulevat osaksi pöytäkirjaa, joten ne olisi myös laadittava suomeksi ja ruotsiksi. Suomenkielisten ja ruotsinkielisten osallistumis-, ja tiedonsaantioikeuksien turvaamiseksi esityslista ja sen liitteet pyritään julkaisemaan suomeksi ja ruotsiksi samanaikaisesti. Ehdotettu sääntely poikkeaa kuntien toimielimille asetetusta velvollisuudesta kääntää asiakirjoja, jonka mukaan kunnat ja kuntayhtymät voivat itse päättää hallituksen esityslistojen ja pöytäkirjojen kielestä. Oikeusministeriö on katsonut, että koska hyvinvointialueiden maantieteellinen toiminta-alue on kuntia laajempi ja niihin kuuluu kuntia, joissa väestön kielellinen koostumus vaihtelee, tämä puoltaa vaatimusta, jonka mukaan kaksikielisen hyvinvointialueen aluehallituksen ja kaksikielisen hyvinvointiyhtymän yhtymähallituksen kokouskutsut ja pöytäkirjat on laadittava suomen ja ruotsin kielellä.

Kielitaitolaki

Kielitaitolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset siitä, että lakia sovelletaan myös hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisten palveluksessa olevaan henkilöstöön (1 §) ja että henkilöstön kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia voidaan asettaa hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisille hyvinvointialueesta annettavan lain asettamassa järjestyksessä, jos kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista ei ole säädetty lailla tai lain nojalla (5 §). Käytännössä tämä tarkoittaa, että kielitaitovaatimukset voidaan asettaa joko hallintosäännössä tai virkaa perustettaessa tai täytettäessä. Kun hyvinvointialue tai kunta päättää henkilöstön kieliä koskevista kelpoisuusvaatimuksista, sen on huolehdittava siitä, että sen henkilöstöllä on riittävä kielitaito viranomaisen tehtävien hoitamiseksi kielilaissa ja muussa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti.

Saamen kielilaki ja viittomakielilaki

Myös saamen kielilakiin (1086/2003) ja viittomakielilakiin (359/2015) tehtäisiin hyvinvointialueiden perustamisesta johtuvat muutokset.

Saamen kielilaki

Uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyisi saamelaisien kotiseutualueen kunnilta uudelle, perustettavalle Lapin hyvinvointialueelle. Lisäksi Lapin hyvinvointialueen järjestämisvastuulle siirtyisivät muun muassa Lapin sairaanhoitopiirin ja Lapin erityis- huoltopiirin tehtävät.

Lähtökohtana on, että nykyiset kielelliset oikeudet turvataan myös uudistuksessa. Tästä huolehditaan saamen kielilakiin tehtävillä muutoksilla sekä uudistuksessa säädettävällä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 5 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että asiakkaalla on oikeus käyttää saamen kieltä saamelaisien kotiseutualueen kunnissa tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä Lapin hyvinvointialueen alueella sellaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, joita tuotetaan vain kotiseutualueen kuntien ulkopuolella sijaitsevilla toimintayksiköissä. Lisäksi asiakkaalla on oikeus käyttää saamen kieltä Lapin hyvinvointialueen alueella kotiseutualueen kuntien ulkopuolella sijaitsevilla toimintayksiköissä tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, jotka Lapin hyvinvointialue on osoittanut kotiseutualueen kuntien asukkaiden käytettäväksi 4 §:ssä tarkoitetun palvelujen saavutettavuuden perusteella. Oikeudesta käyttää saamen kieltä säädetään muutoin saamen kielilaissa.

Saamelaisella olisi jatkossakin oikeus käyttää saamen kielilain tarkoittamalla tavalla saamen kieltä saamelaisien kotiseutualueen kunnissa tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Lisäksi oikeudet laajentuisivat Lapin hyvinvointialueella kotiseutualueen kuntien ulkopuolelle siltä osin, kuin Lapin hyvinvointialue keskittäisi sinne tiettyjä palveluja. Tämä on tärkeää tilanteissa, joissa tehtävien siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille asiakkaita palveleva virasto tai toimipiste siirtyisi kotiseutualueen ulkopuolelle.

Oikeudet laajentuisivat myös kotiseutualueen ulkopuolelle sellaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, jotka hyvinvointialue osoittaisi kotiseutualueen kuntien asukkaiden käyttöön saavutettavuuden perusteella. Tämä on tärkeää saamelaisien kotiseutualueella, jossa välimatkat palveluihin voivat olla huomattavan pitkiä, ja kotiseutualueen ulkopuolella sijaitsevat toimintayksiköt sijainniltaan kotiseutualueen yksiköitä paremmin saavutettavissa.

Suurin osa saamen kielilakiin tehtävistä muutoksista on lisäyksiä, joilla tuodaan hyvinvointialueet, hyvinvointiyhtymät ja niiden toimielimet saamen kielilain piiriin ja säädetään niiden kielellisistä velvollisuuksista. Näitä ovat:

- *2 § Lain soveltamisala*, johon lisättäisiin Lapin hyvinvointialueen viranomaiset sekä sellaisten hyvinvointiyhtymien viranomaiset, joissa Lapin hyvinvointialue on jäsenenä.
- *6 § Saamen kielen käyttäminen edustuksellisissa toimitelmissä*, johon lisättäisiin hyvinvointialueen edustukselliset toimielimet. Kun tehtäviä siirretään kuntien edustuksellisista toimitelmissä hyvinvointialueen toimielimille, saamelaisilla olisi vastaavanlainen oikeus käyttää saamen kieltä kuin aiemmin kunnissa.
- *11 §. Erityiset velvollisuudet*, johon tehtävällä muutoksella laajennettaisiin saamen kielilain 3 luvun säännösten soveltamisalaa. Saamelaisten kielelliset oikeudet ja viranomaisten velvollisuudet ovat lain 3 luvun mukaisesti laajemmat saamelaisten kotiseutualueella. Nykyisen 11 §:n mukaan lain 12-16 §:ää sovelletaan niissä lain soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten virastoissa ja muissa toimipaikoissa, jotka sijaitsevat saamelaisten kotiseutualueella. Uuden 2 momentin mukaan Lapin hyvinvointialueen olisi asiointissa sellaisen henkilön kanssa, jonka kotikunta on Enontekiö, Inari, Sodankylä tai Utsjoki, myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella noudatettava mitä saamen kielilain 12-16 §:ssä säädetään. Lisäyksellä turvattaisiin kotiseutualueen kunnissa asuvien saamelaisten oikeudet tilanteissa, joissa tehtävien siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille, asiakkaita palveleva virasto tai toimipiste siirtyisi kotiseutualueen ulkopuolelle
- *12 §. Oikeus käyttää saamen kieltä viranomaisessa*, jonka 2 momenttiin lisättäisiin Lapin hyvinvointialue. Näin ollen saamelaisella, joka on pykälän 1 momentin mukaan käyttänyt Lapin hyvinvointialueen viranomaisessa saamen kieltä, olisi oikeus käyttää saamen kieltä myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella valtion viranomaisissa silloin, kun ne muutoksenhakuviranomaisina käsittelevät Lapin hyvinvointialueen viranomaisessa vireille tulleita asioita.
- *14 §. Saamen kielen taito ja sitä koskevat kelpoisuusvaatimukset*, jonka mukaan saamen kielen taito voitaisiin asettaa kielitaitoa koskevaksi kelpoisuusvaatimukseksi myös hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisten henkilöstölle hyvinvointialueesta annettavan lain mukaisessa järjestyksessä.
- *16 §. Saamen kielen käyttäminen kunnan ja hyvinvointialueen asiakirjoissa*, johon lisättäisiin Lapin hyvinvointialue. Muutoksen myötä myös Lapin hyvinvointialueen tulisi käyttää saamen kieltä harkitsemassaan laajuudessa sellaisissa pöytäkirjoissa ja muissa asiakirjoissa, joita ei ole annettava yksityiselle asianosaiselle ja joilla on yleistä merkitystä. Tällä varmistettaisiin, etteivät kielelliset oikeudet ja hyvinvointialueen asukkaiden tiedonsaantioikeudet heikentyisi, kun tehtäviä siirretään kunnilta hyvinvointialueelle.
- *17 §. Liikelaitokset sekä valtion, hyvinvointialueen tai kunnan omistamat yhtiöt*, jota muutettaisiin siten, että se koskisi myös sellaisia palveluja tuottavia yhtiöitä, joissa Lapin hyvinvointialueella on määräämisvalta.
- *22 §. Vastuu kääntämisestä tai tulkkauksesta aiheutuneista kustannuksista*, jota muutettaisiin siten, että pykälän 2 momentin mukainen vastuu kustannuksista koskisi jatkossa myös Lapin hyvinvointialuetta sekä sellaista hyvinvointiyhtymää, jossa Lapin hyvinvointialue on jäsenenä.
- *23 §. Käännöksen hankkiminen asiakkaan kustannuksella*, joka koskisi jatkossa myös Lapin hyvinvointialuetta sekä sellaista hyvinvointiyhtymää, jossa Lapin hyvinvointialue on jäsenenä.
- *25 §. Palkallinen virkavapaus ja vapautus työstä saamen kielen taidon hankkimista varten*, jota muutettaisiin siten, että 2 momentti koskisi jatkossa myös Lapin hyvinvointialuetta sekä sellaista hyvinvointiyhtymää, jossa Lapin hyvinvointialue on jäsenenä.
- *31 §. Valtion taloudellinen vastuu*, joka ulotettaisiin jatkossa koskemaan myös Lapin hyvinvointialuetta siirrettäessä tehtäviä sille. Valtion talousarvioon vuosittain otettavan määrärahan

tulisi koskea myös hyvinvointialueelle saamen kielilain soveltamisesta aiheutuvia erityisiä lisäkustannuksia.

Muita muutoksia ovat:

- *3 §. Määritelmät.* Pykälästä poistettaisiin viittaus saamelaiskäräjistä annetun lain mukaiseen saamelaismääritelmään, sillä oikeutta asioida saamen kielellä viranomaisissa ei tulisi liittää saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmään.
- *32 §. Saamen kielen asema eräillä hallinnonaloilla.* Pykälässä olevia viittauksia sosiaali- ja terveydenhuoltoon koskevaan lainsäädäntöön sekä varhaiskasvatuslakiin päivitettäisiin. Viittaussäännös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 5 §:n 2 momenttiin on tarpeellinen, koska säännös käytännössä rajaa osan Lapin hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista saamen kielilain soveltamisalan ulkopuolelle.

Viittomakielilaki

- Viittomakielilain 3 §:n 2 momenttiin lisättäisiin säännös siitä, että viranomaisella tarkoitettaisiin viittomakielilaissa myös hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisia.