OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lausunto

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm

16.3.2021

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys 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)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa 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.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

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 yhteinen voimaanpanolaki, 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 eri tavoin osallistunut esityksen valmistelemiseen. Oikeusministeriö on lisäksi 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 lausuu hallintovaliokunnan ilmoittamista teemoista, eli hallinnon yleislaeista, tietosuojasta, oikeusturvasta ja muutoksenhausta, sekä osallistumisesta ja demokratiasta kunnioittavasti seuraavaa. Kielellisten oikeuksien toteutumista koskevia kysymyksiä käsitellään omana kokonaisuutenaan lausunnon liitteeksi otetussa muistiossa (s. 19–30.)

Hallinnon yleislait

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

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

Tietosuoja ja henkilötietojen käsittely

Henkilötietojen käsittelystä

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu henkilötietojen käsittelyä ja tietojensaantioikeuksia koskevia säännöksiä hyvinvointialueesta annettavan lain tai muiden esityksen liitelakien kuin järjestämislakiehdotuksen osalta.

Järjestämislakiehdotukseen sisältyy perustuslain 10 §:n kannalta merkityksellisiä henkilötietojen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä, jotka on rajattu sellaisiin tilanteisiin,

joissa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täydentäminen kansallisen sääntelyliikkumavaran mukaisesti on perusteltua, huomioiden riskiperusteisen lähestymistavan (erit. PeVL 14/2018 vp). Näitä säännöksiä ovat henkilötietojen luovuttamista ja rekisterinpitoa koskevat säännökset.

Järjestämislakiehdotuksen 49 §:ssa säädettävän tiedonantovelvollisuuden kohteena oleva viranomaisjoukko on verraten laaja ja myös tiedot melko avoimesti määritellyt, joskin ne on asianmukaisesti sidottu säännöksessä mainitun tarkoituksen kannalta välttämättömään. Säännös vastaa kuitenkin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 6 §:n 1 ja 2 momenttia, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 65/2014 vp).

Järjestämislakiehdotuksen 58 §:ssä säädettäisiin asiakas- ja potilastietojen rekisterinpidosta. Ehdotettu rekisterinpitoratkaisu on asianmukaisesti perusteltu. Rekisteröidyn kannalta on selkeintä se, että rekisterinpitäjäksi määritellään yksi taho. Palveluntuottajien osalta pykälässä olisi myös tarkoituksenmukaisinta säätää tietojen luovutustilanteista. Pykälän 3 momentti koskisi hyvinvointialueen oikeutta luovuttaa salassa pidettäviä asiakas- ja potilastietoja yksityiselle palveluntuottajalle. Säännöstä on täsmennetty perustuslakivaliokunnan aiemman näkemyksen perusteella (PeVL 65/2018 vp, s. 18). Luovutettavien henkilötietojen olisi oltava ehdotetun momentin mukaan välttämättömiä asiakkaan palvelun tuottamiseksi ja toteuttamiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotetun 58 §:n 2 momentissa asetettaisiin yksityiselle palveluntuottajalle velvollisuus varmistaa asiakas- ja potilastietojen virheettömyys ennen tietojen tallettamista. Kuten momentin perusteluissa tuodaan esiin, kyseessä on eri asia kuin rekisterinpitäjän (hyvinvointialue) vastuu. Tietosuoja-asetuksen mukainen vastuu henkilötietojen täsmällisyydestä sekä henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta kuuluu aina rekisterinpitäjälle, eikä vastuuta voi siirtää muille tahoille. Yksityiselle palveluntuottajille asetettaisiin esityksen mukaan kuitenkin velvollisuus huolehtia tallentamiensa tietojen virheettömyydestä silloin, kun ne tallentavat niitä hyvinvointialueen rekisterinpitovastuulla olevaan tietojärjestelmään. Ehdotettu huolellisuusvelvollisuus on perusteltu siitä syystä, että ehdotetun kaltaisessa laaja-alaisessa tietojärjestelmäkokonaisuudessa rekisterinpitäjän olisi muutoin vaikea varmistua käsiteltävien henkilötietojen täsmällisyydestä tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan vaatimuksen mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan poistaisi rekisterinpitäjän tietosuoja-asetuksen mukaista vastuuta, eikä vaikuttaisi rekisteröidyn oikeuksiin suhteessa rekisterinpitäjään. Rekisteröity käyttäisi oikeuksiaan aina suhteessa hyvinvointialueeseen rekisterinpitäjänä.

Luottamushenkilön tiedonsaantioikeus

Hyvinvointialueesta annettavan lain 88 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi luottamushenkilön tiedonsaantioikeudesta. Säännöksen mukaan luottamushenkilöllä olisi oikeus saada hyvinvointialueen viranomaisilta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Säännöksen perustelujen mukaan salassapitosäännökset rajaisivat tietojensaantioikeutta. Luottamushenkilöllä olisi kuitenkin aina perustelujen mukaan oikeus niihin salassa pidettäviin tietoihin, jotka kuuluvat hänen varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen ja joita tarvitaan esimerkiksi päätöksenteon perusteena toimielimen käsiteltävänä olevassa asiassa. Luottamushenkilöllä ei olisi oikeutta saada toisen toimielimen ja viranhaltijan päätöksiin sisältyviä salassa pidettäviä tietoja kyseisen tehtäväalueen yleistä seurantaa ja valvontaa varten. Toimielimellä sen sijaan olisi oikeus saada alaisestaan toiminnasta valvonta- ja johtovastuunsa perusteella myös salassa pidettäviä tietoja, jotka ovat tarpeellisia sisäisessä valvonnassa.

Kuntalaissa (410/2015) on nyt ehdotettua vastaava säännös, jonka säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustelulausuma vaikutti ristiriitaiselta suhteessa ehdotettuun säännökseen (PeVL 63/2014 vp). Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi saamansa selvityksen perusteella tuolloin, että perusteluissa oli tarkoitus viitata kulloinkin sovellettavaan aineelliseen lainsäädäntöön perustuvaan oikeuteen saada tietoja. Tämän vuoksi valiokunta katsoi, että perusteluja oli syytä täsmentää tältä osin. Hallintovaliokunta täsmensikin mietinnössään, että mainitulla lauseella perusteluissa viitataan kulloinkin sovellettavaan aineelliseen lainsäädäntöön perustuvaan oikeuteen saada tietoja (HaVM 55/2014 vp). Vastaava täsmennys kuitenkin puuttuu nyt ehdotetun säännöksen perusteluista.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Hyvinvointialueesta annettavan lain 89 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Säännöksen mukaan 2 momentissa tarkoitetun hyvinvointialueen luottamushenkilön ja viranhaltijan on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään ja luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa. Kuntalain vastaavan sisältöisen säännöksen yhteydessä perustuslakivaliokunta piti sääntelyä tältä osin varsin avoimena ja katsoi, että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan kannalta perustellumpaa olisi säätää asiasta täsmällisemmin (PeVL 63/2014 vp).

Julkaiseminen tietoverkossa

Hyvinvointialueesta annettavaan lakiin on ehdotettu säännöksiä, jotka koskevat tietojen julkaisemista yleisessä tietoverkossa. Julkaisemisvelvoite koskee myös asiakirjoja, joista voi ilmetä henkilötietoja tai muita yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja. Sääntely on tältä osin merkityksellistä sekä perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen että 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Lakiehdotuksen 145 §:ssä on säädetty rajoituksesta, jonka mukaan tietoverkossa julkaistavassa pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot.

Kuntalain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että ottaen huomioon tietoverkkoon talletettujen tietojen laaja saatavuus ja leviäminen perinteisiin tiedoksiantamisen tapoihin verrattuna, rajoitus, jonka mukaan tietoverkossa julkaistavassa pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot,

oli perusteltu. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että rajoitus olisi syytä lisätä myös muihin tietoverkossa julkaisemista koskeviin lakiehdotuksen säännöksiin (PeVL 63/2014 vp). Hyvinvointialueesta annettavan lain muita tietoverkossa julkaisemista koskevia säännöksiä (esim. 114 §) ei kuitenkaan ole tarkennettu vastaavalla tavalla.

Laki kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä

Kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämistä annettavan lain 14 §:n mukaan Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n toimintaan sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään viranomaisista. Säännöksellä tarkoitettaneen, että Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n toiminnan julkisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Ehdotusta ei ole tarkemmin perusteltu.

Lain 14 §:ssä säädettäisiin myös Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n ja valtiovarainministeriön tiedonsaantioikeuksista. Ehdotettujen säännösten mukaan Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:llä olisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada jäsenyhteisöiltään 3 §:ssä säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi tarpeelliset tiedot. Lisäksi Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:llä on oikeus saada 3 §:ssä säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi valtion viranomaisilta ne tiedot, jotka sen jäsenyhteisöt ovat niille toimittaneet. Valtiovarainministeriöllä puolestaan olisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 18 kohdassa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:ltä, hyvinvointialueilta ja hyvinvointiyhtymiltä lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetun edustajan tehtävien suorittamiseksi tarvittavat tiedot.

Säädetyt tiedonsaantioikeudet ovat hyvin laajoja ja avoimia, ja salassa pidettävien tietojen saaminen on sidottu tarpeellisuuteen, joten ehdotetut säännökset eivät vastaa perustuslakivaliokunnan salassa pidettävän tiedon saamista ja luovuttamista koskevaa vakiintunutta tulkintakäytäntöä (ks. PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatut lausunnot). Lisäksi on huomattava, että esityksen perusteluista saa virheelliseltä vaikuttavan käsityksen, että tiedonsaantioikeuden katsottaisiin ehdotettujen säännösten perusteella ulottuvan myös eräissä erityslakeissa kuten tilastolaissa (280/2004) ja tulotietojärjestelmästä annetussa laissa (53/2008) tarkoitettuihin tietoihin, joita kuitenkin mainittujen lakien perusteella voidaan luovuttaa vain mainituissa laeissa säädettyihin tarkoitusiin ja säädetyin perustein (tilastolaki 13 § ja tulotietojärjestelmästä annettu laki 2 §).

Muutoksenhaku ja oikeusturva

Hyvinvointialueesta annetun lain (LE 1) 16 luku sisältää säännökset muutoksenhausta. Oikeusministeriö pitää sinänsä perusteltuna säätää hyvinvointialueen viranomaisen päätösten muutoksenhausta pääpiirteissään samalla tavalla kuin kunnallisasioiden muutoksenhausta, ja tähän nähden aluevalitus uutena valituslajina lienee välttämätön lisäelementti hallinnolliseen muutoksenhakujärjestelmään hyvinvointialueiden perustamisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksen

toteutuessa. Oikeusministeriö esittää kuitenkin muutaman huomion muutoksenhakusäänte-lystä:

Hyvinvointialueesta annetun lain 138 §:n toisessa momentissa viittaussäännöksiä hallintolakiin ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ei selkeyden vuoksi pitäisi esitetyllä tavalla yhdistää, koska hallintolakia sovelletaan vain oikaisuvaatimukseen ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia valitukseen. Lainkohta on syytä kirjoittaa sellaiseen muotoon, että oikaisuvaatimukseen sovelletaan muutoin, mitä hallintolaissa säädetään ja aluevalitukseen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Pykälän 3 momentissa olisi selkeämpää säätää valtion viranomaisten päätösten osalta viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin erittelemättä muutoksenhakuja valtion eri viranomaisten mukaan. Koska muutoksenhaussa valtion viranomaisten päätöksiin ilman nimenomaista viittaustakin noudatetaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, tulisi viittauksen olla informatiivinen eikä aineellinen. Momentin voisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan muotoilla esimerkiksi vastaavalla tavalla kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä annetun lain (LE 2) 60 §:n 2 momentissa ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (LE 3) 20 §:n 2 momentissa eli seuraavasti: ”Muutoksenhausta valtion viranomaisten päätökseen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.” Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain järjestysnumeroa ei ole tässä kohtaa tarvetta toistaa, kun se on mainittu jo hyvinvointialueesta annetun lain 68 §:ssä.

Hyvinvointialueesta annetun lain 147 §:n kolmannen momentin ensimmäinen virke, jossa viitataan uudelleen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, on tarpeeton, koska hyvinvointialueesta annetun lain 138 §:n 2 ja 3 momenteissa on jo kyseiseen lakiin muutoksenhaun osalta viitattu. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä samoin kuin useita päällekkäisiä viittauksia sovellettavaan yleislakiin tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää.

Hyvinvointialueesta annetun lain 148 §:ssä säädetään päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta vastaavasti kuin kuntalain 143 §:ssä. Kyseisen pykäläehdotuksen mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hyvinvointialueesta annetun lain 24 §:n 2 momentissa on kuitenkin erikseen säännös, jonka mukaan valtuutettujen määrää koskeva aluevaltuuston päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos hallintotuomioistuin kieltää täytäntöönpanon. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan selkeämpää lain systematiikassa olisi sijoittaa lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanoa koskeva sääntely muutoksenhakusääntelyn yhteyteen. Lisäksi kun hyvinvointialueesta annetun lain 24 §:n 2 momentin mukaiseen päätökseen haetaan muutosta aluevalituksella, lienee erillinen täytäntöönpanosäännös tarpeeton, koska se sääntelee lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta samalla tavalla kuin lakiehdotuksen 148 §. Ainoana erona on, että lain 24 §:n 2 momentista puuttuu täytäntöönpanon kieltämiselle lain 148 §:ssä asetettu edellytys muutoksenhaun käymisestä täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. Tämä tarkoittaisi käytännössä, että lain 24 §:n 2 momentin päätösten

osalta hallintotuomioistuimella olisi laajempi harkintavalta täytäntöönpanon kieltämisen suhteen kuin muiden hyvinvointialueesta annetun lain mukaisten päätösten osalta. Lainkohdan perusteluista ei ole kuitenkaan luettavissa tällaista tarkoitusta lainkohdan säätämiselle.

Lisäksi hyvinvointialueesta annetun lain 83 §:n 1 momenttiin ja 91 §:n 2 momenttiin sisältyvät virkkeet, joiden mukaan päätös voidaan panna täytäntöön heti. Virkkeiden merkitys ja suhde lain 148 §:n säännökseen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta jää epäselväksi, eikä niistä ole lainkohtien yksityiskohtaisissa perusteluissa ollenkaan avattu.

Hallintoriita-asioita koskevan hyvinvointialueesta annetun lain 68 §:n osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota sääntelyn selkeyteen: pykälässä mainitaan ”yhteistoimintasopimus” ensimmäisen kerran. Pykälässä jää hieman epäselväksi, viitataanko tällä termillä lain 52 §:n sopimukseen, 55 §:ssä säänneltyyn sopimukseen yhteisestä toimielimestä, lain 57 §:ssä säänneltyyn sopimukseen viranomaistehtävien hoitamisesta, lain 59 §:ssä säänneltyyn hyvinvointiyhtymän perussopimukseen vai kaikkiin näistä? Termin sisältöä ei ole avattu säännöskohtaisissa perusteluissakaan. Pykälässä olisi tarpeen määritellä tarkemmin, mihin sopimukseen siinä viitataan, ja mikäli tarkoituksena on viitata kaikkiin 8 luvussa säänneltyihin sopimuksiin, voisi pykälässä käyttää esimerkiksi termiä ”tässä luvussa tarkoitetut sopimukset”.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (LE 2) 47 §:n 2 momentissa on muutoksenhakukielloksi muotoiltu säännös siitä, että 1 momentissa tarkoitettuun hallinnolliseen ohjaukseen, kehotukseen tai huomautukseen ei saa hakea valittamalla muutosta. Säännöstä on perusteltu sillä, ettei kyseessä ole viranomaispäätös, vaan asian selvittämiseen liittyvä toimenpide. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan nimenomainen muutoksenhakukielto ei siten ole tässä yhteydessä tarpeen, koska oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan valittamalla muutosta ei saa hakea päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Samoin ehdotetun hyvinvointialueesta annetun lain 141 §:n mukaan oikaisuvaatimusta tai aluevalitusta ei saa tehdä päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. Laeissa tulisi välttää turhaa päällekkäisyyttä yleislakien kanssa. Lisäksi perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tarpeettomien muutoksenhakukieltojen säätämistä tule perustuslain 21 §:n takia välttää (PeVL 40/2002 vp, s. 7; PeVL 52/2005 vp, s. 2). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 47 §:n perusteluissa onkin tältä osin todettu, että vakiintuneesti on katsottu, ettei hallinnollisesta ohjauksesta voi hakea muutosta, mutta muutoksenhakukielto on selvyyden vuoksi otettu lakiin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan näiltä osin esimerkiksi pykälän perusteluissa oleva toteamus siitä, että kyseisen lainkohdan nojalla tehtävät toimet eivät ole muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä, vaan asian valmistelua, olisi tässä yhteydessä täysin riittävää.

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (LE 3) yksityiskohtaisissa perusteluissa on s. 836 muutoksenhakua koskevan 20 §:n osalta virhe, kun siinä todetaan pykälän 2 mo-

mentin muutoksenhakuun valtion viranomaisten tekemistä päätöksistä ja hyvinvointialueen viranomaisen tekemistä päätöksistä sovellettavan oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Lakitekstissä muutoksenhaku on kuitenkin 20 §:n 1 momentissa hyvinvointialueen viranomaisen päätöksestä säädetty aluevalituksena tehtäväksi hyvinvointialueesta annetun lain mukaisesti, joten perusteluihin jäänyt virhe ei aiheuttane tulkintaepäselvyyksiä lain soveltamisessa.

Hyvinvointi- ja maakuntajakolain (LE 4) muutoksenhakua koskevassa 20 §:n 1 momentissa ei pitäisi luetella päätöksiä, joihin saa valittamalla hakea muutosta, kun lähtökohtaisesti kaikkiin hallintopäätöksiin saa hakea muutosta, jos sitä ei ole erikseen yksilöidyllä valituskiellolla kielletty. Koska hyvinvointi- ja maakuntajakolain mukaan myös muut valtion viranomaiset kuin valtioneuvosto tekevät päätöksiä, esimerkiksi lain 8 §:n mukaisesti valtionvarainministeriö määrää hyvinvointialueen muuttamista koskevasta aluejakoselvityksestä, tulisi lain 20 §:n 1 momentti kirjoittaa yleisempään muotoon koskemaan kaikkia valtion viranomaisten tekemiä päätöksiä. Mahdollisesti lain 20 §:n 1 ja 2 momentit voisi yhdistää.

Joka tapauksessa pykälän 2 momentissa olisi syytä säätää muutoksenhausta yleisesti hallintotuomioistuimeen, eikä ainoastaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, koska oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan esimerkiksi ministeriöiden päätöksistä haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Mikäli muotoilua täsmennetään, olisi syytä harkita, onko pykälän 2 momentin vaatimuksen kiireellisenä käsittelemisestä tarkoitus koskea kaikkia tämän lain nojalla tehtyjä päätöksiä, joista valitetaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan, vai kaikkien tällaisten valitusten käsittelemistä korkeimmassa hallinto-oikeudessa vai ainoastaan 1 momentissa tarkoitettujen asioiden käsittelemistä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Pykälän 3 momentin täytäntöönpanoa koskeva sääntely on sinänsä tarpeellinen, mutta oikeusministeriön näkemyksen mukaan perusteluissa s. 850 täytäntöönpanon kieltämiselle korkeimmassa hallinto-oikeudessa asetettu edellytys muutoksenhaun käymisestä hyödyttömäksi olisi syytä kirjoittaa lakitekstin tasolle perusteluilla säätämisen välttämiseksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetussa laissa (LE 5) osalta oikeusministeriö huomauttaa, että lain 12 §:n nojalla tehtävä valtioneuvoston päätös HUS-järjestämissopimuksesta on muutoksenhakukelpoinen päätös, joten tältä osin lain muutoksenhakua koskevaan 26 §:ään tulisi sisällyttää muutoksenhaun osalta informatiivinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin sekä mahdollisesti säännellä myös kyseisen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta muutoksenhakutilanteessa. Lisäksi lain muutoksenhakua koskevasta 26 §:stä puuttuvat yksityiskohtaiset perustelut (s. 874).

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetussa laissa (LE 6) 8 §:n 4 momentissa, 9 §:n 5 momentissa ja 45 §:n 4 momentissa on valituskiellot koskien valmiste-

lutoimielinten asettamispäätöksiä ja HUS-perussopimuksen hyväksymispäätöstä. Ehdotettua 8 §:n 4 momentin valituskieltoa on perusteltu sillä, että se on tässä tapauksessa tarpeellinen, koska valmistelutoimielimen toimikausi tulisi olemaan vain kahdeksan kuukautta ja koska olisi erityisen tärkeää, että hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmisteluun voitaisiin ryhtyä mahdollisimman pikaisesti lain voimaan tultua. Ehdotettua 45 §:n 4 momentin valituskieltoa on perusteltu sillä, että se on välttämätön, jotta HUS-yhtymä saadaan juridisesti perustettua. Lisäksi valtioneuvoston päätös on tarkoitettu väliaikaiseksi, kunnes osapuolet sopivat asiasta toisin. Ehdotettua 9 §:n 5 momentin valituskieltoa ei ole perusteltu millään tavalla. Tältä osin muutoksenhakukiellon tarpeellisuutta on vähintäänkin syytä selkeyttää, koska lakiin otettavaksi ehdotettu muutoksenhakukielto vaikuttaa lähes poikkeuksetta yksilöiden perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan, ja sen vuoksi tällainen kielto on välttämätöntä perustella lain esitöissä riittävällä tavalla (PeVL 10/2012 vp, s. 7).

Oikeusministeriö huomauttaa, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan mahdollisuus hakea muutosta viranomaisen päätökseen voi joissakin tilanteissa olla kuitenkin tarpeen pitää avoimena viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi, samoin kuin soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi, vaikka käsillä ei olisikaan yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskeva asia. Valtioneuvoston yleisistunnon päätökset ovat oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan valituskelpoisia, ja niihin on voinut vakiintuneesti, vuodesta 1950 lähtien, hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vakiintuneen lähtökohdan mukaan myöskään valtioneuvoston päätöksentekoon kohdistuva valtioneuvoston oikeuskanslerin valvontavalta ei rajoita tätä valitusoikeutta. Myös hyvinvointialueen ja kunnan viranomaisten päätökset ovat lähtökohtaisesti valituskelpoisia. Nämä näkökohdat ja perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeus huomioon ottaen valiokunnan olisi syytä arvioida, sopivatko päätökset väliaikaisten valmistelutoimielimien asettamisesta ja HUS-perussopimuksen hyväksymisestä valituskiellon alaiseksi. (PeVL 42/2017 vp, s. 5; PeVL 39/2013 vp, s. 3–4; PeVL 32/2012 vp, s. 5; PeVL 30/2005 vp, s. 5.) Lisäksi tässä esityksessä valituskielloille ilmoitetut tarkoitukset, eli sen turvaaminen, että valmisteluun voitaisiin ryhtyä mahdollisimman pikaisesti ja että HUS-yhtymä saadaan juridisesti perustettua, olisi mahdollista saavuttaa myös esimerkiksi säätämällä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta muutoksenhausta huolimatta.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 31 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen 28 §:ssä tarkoitettu päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, ellei hallintotuomioistuin joltakin osin kiellä täytäntöönpanoa. Saman pykälän 2 momentissa säädetään hyvinvointialueen oikeudesta konkreettisiin täytäntöönpanotoimiin ennen päätöksen lainvoimaisuutta. Lain 67 §:n mukaan muutoksenhaussa hyvinvointialueen päätökseen noudatetaan hyvinvointialueesta annetun lain 16 lukua. Hyvinvointialueesta annetun lain 148 §:ssä säädetään päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta siten, että päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä

koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 31 §:n säännös päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta on tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä yleislaissa olevan täytäntöönpanokelpoisuutta sääntelevän pykälän kanssa muilta osin, paitsi että lainkohdasta puuttuu täytäntöönpanon kieltämiselle hyvinvointialueesta annetun lain 148 §:ssä asetettu edellytys muutoksenhaun käymisestä täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. Tämä tarkoittaisi käytännössä, että sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 31 §:n päätösten osalta hallintotuomioistuimella olisi laajempi harkintavalta täytäntöönpanon kieltämisen suhteen kuin muiden hyvinvointialueesta annetun lain mukaisten päätösten muutoksenhaun osalta. Lainkohdan perusteluista ei ole kuitenkaan luettavissa tällaista tarkoitusta kyseisen lainkohdan säätämiselle.

Lisäksi oikeusministeriön näkemyksen mukaan selkeämpää lain systematiikassa olisi sijoittaa lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanoa koskeva sääntely ja kaikki muutoksenhakua koskevat säännökset samaan paikkaan eli muutoksenhakusäännöksiin laissa, eikä tiettyjä päätöksiä koskeviin pykäliin erikseen. Nyt muutoksenhakua ja/tai täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä on ainakin ehdotetun lain 8, 9, 31, 39, 45, 49 ja 58 §:ssä varsinaisen muutoksenhakua koskevan 67 §:n lisäksi.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 58 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston päätös voidaan panna täytäntöön välittömästi ja se on voimassa, kunnes asianomaiset hyvinvointialueet ovat sopineet siirtojen jakamisesta. Säännös lienee tarpeen. Kuitenkin käytännön soveltamistilanteiden moninaisuuden ja ajoittaisen yllättävyyden vuoksi yleensä täytäntöönpanosäännökset kirjoitetaan hieman väljemmiksi esimerkiksi lisäämällä lainkohtaan valitusviranomaiselle mahdollisuus kieltää päätöksen täytäntöönpano. Mikäli valitusviranomaisella ei tällaista mahdollisuutta ole, on olemassa riski, että tilanne muodostuu jonkun asianosaistahon kannalta kohtuuttomaksi tai muutoksenhaku käy hyödyttömäksi. Tämä saattaisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan vaarantaa perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan toteutumisen.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 67 §:ssä säädetään muutoksenhausta kyseisen lain nojalla tehtäviin päätöksiin. Pykälässä ehdotetusta siten kuin –rakenteesta viittauksessa Valtiokonttorin ja valtioneuvoston päätöksiin ei käy riittävän selvästi ilmi, onko kyseessä aineellinen vai informatiivinen viittaus. Oikeusministeriön näkemykseen mukaan pykälään olisi syytä ottaa informatiivinen viittaus muutoksenhausta valtion viranomaisten päätökseen, ja mikäli Valtiokonttorin päätösten muutoksenhaussa katsotaan tarpeelliseksi säätää oikaisuvaatimusvaiheesta, olisi selkeämpää säätää sen osalta tässä laissa kuin viitata hyvinvointialueesta annettuun lakiin. Mikäli toimeenpanolakiin halutaan tältä osin jättää viittaus hyvinvointialueesta annettuun lakiin, tulee tässä viitata lain 149 §:ään, joka koskee muutoksenhakua Valtiokonttorin päätökseen, eikä lain 147 §:ään, joka koskee jatkovalitusta.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (LE 7) oikaisuvaatimusta koskevassa 30 §:ssä säännellään vain hyvinvointialueen oikaisuvaatimusoikeudesta valtionvarainministeriön päätökseen valtion rahoituksen tai hyvinvointialueen lisärahoituksen myöntämisestä. Oikeusministeriö huomauttaa, että hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 26 §:n 1 momentin mukaan lisärahoituksen myöntämisestä päättää valtioneuvosto eikä valtiovarainministeriö. Valtioneuvoston päätöksiin ei yleensä ole säädetty oikaisuvaatimusvaihetta ennen varsinaista valitusta, eikä näin ole säädetty myöskään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 65 §:ssä, jota pykälä yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vastaa. Pykälän muotoilua tulisi tarkistaa siten, ettei päätöksentekijäksi yksilöidä ainoastaan valtiovarainministeriötä, ja lisäksi tässä yhteydessä tulisi vielä harkita, onko oikaisuvaatimusmenettely tarkoituksenmukainen muutoksenhakukeino valtioneuvoston päätösten osalta. Mikäli oikaisuvaatimusmenettelyä supistetaan tai se poistetaan esityksestä, tulee tämän muutoksen vaikutus hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 27 §:ään ottaa huomioon.

Terminologian osalta oikeusministeriö huomauttaa, että lain 30 §:n otsikoinnissa selkeämpää olisi käyttää termiä ”oikaisuvaatimus” tai ”oikaisuvaatimusmenettely” nyt käytetyn termin ”oikaisumenettely” sijasta. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen rajoittaa oikaisuvaatimuksen teko-oikeutta ainoastaan hyvinvointialueelle, vaan oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisesta olisi suositeltavaa käyttää perusmuotoista viittausta.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 31 §:n 2 momentissa on yksilöimätön muutoksenhakukielto, joka koskee kaikkia muita kyseisen lain nojalla tehtyjä päätöksiä. Lainkohdan perustelujen mukaan käytännössä muutoksenhaun ulkopuolelle jäisivät laskuvirheen oikaisuun, saamatta jääneen etuuden suorittamiseen sekä perusteettoman edun palauttamiseen liittyvät päätökset. Oikeusministeriö huomauttaa, että perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8; PeVL 12/2004 vp, s. 3). Lakiin ei pidä sisällyttää luetteloa viranomaisen päätöksistä, joihin saa hakea muutosta. Lakiin ei pidä sisällyttää myöskään perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä ongelmallisiksi todettuja yleisluonteisia ja erittelemättömiä muutoksenhakukieltoja, jollainen hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 31 §:n 2 momentissa ilmaistu muutoksenhakukielto vaikuttaisi olevan (PeVL 70/2002 vp, s. 5–6; PeVL 54/2001 vp, s. 5; PeVL 34/2001 vp, s. 5–6; PeVL 9/2001, s. 2).

Muutoksenhakukiellon tarpeellisuutta on vähintäänkin syytä selkeyttää, koska lakiin otettavaksi ehdotettu muutoksenhakukielto vaikuttaa lähes poikkeuksetta yksilöiden perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan, ja sen vuoksi tällainen kielto on välttämätöntä perustella lain esitöissä riittävällä tavalla (PeVL 10/2012 vp, s. 7). Oikeusministeriö katsoo, että hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muutoksenhakusäännökset ovat puutteelliset siten, että ehdotettu muutoksenhakukielto on yksilöimätön. Lisäksi muutoksenhakusäännöksissä ei ole muiden viranomaisten kuin valtiovarainministeriön tekemien päätösten osalta muutoksenhakusäännöksiä. Hyvinvointialueen viranomaisen päätösten osalta laissa tulisi olla informatiivinen viittaus hyvinvointialueesta annetun lain 16 lukuun. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lain muutoksenhakusäännöksiä tulisi täydentää tältä osin.

Selvyyden vuoksi muutoksenhakusäännöksessä olisi myös tarpeen valtion avustuspäätösten osalta viitata valtionavustuslain muutoksenhakusäännöksiin. Lisäksi muutoksenhakua koskevassa 31 §:n 1 momentissa ei tarvitse erikseen todeta, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (LE 8) oikaisuvaatimusta koskevassa 51 §:ssä säännellään vain kunnan oikaisuvaatimuksen teko-oikeutta valtionvarainministeriön päätökseen. Terminologian osalta oikeusministeriö huomauttaa, että lain 51 §:n otsikoinnissa selkeämpää olisi käyttää termiä ”oikaisuvaatimus” tai ”oikaisuvaatimusmenettely” nyt käytetyn termin ”oikaisumenettely” sijasta. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen rajoittaa oikaisuvaatimuksen teko-oikeutta ainoastaan kunnalle, vaan oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisesta olisi suositeltavaa käyttää perusmuotoista viittausta.

Lisäksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 52 §:n 2 momentissa on yksilöimätön muutoksenhakukielto, joka koskee kaikkia muita kyseisen lain nojalla tehtyjä päätöksiä. Lainkohtaa ei ole muutoksenhakukiellon osalta perusteltu lainkaan (s. 1004).

Oikeusministeriö huomauttaa, että perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8; PeVL 12/2004 vp, s. 3). Lakiin ei pidä sisällyttää luetteloa viranomaisen päätöksistä, joihin saa hakea muutosta. Lakiin ei pidä sisällyttää myöskään perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä ongelmallisiksi todettuja yleisluonteisia ja erittelemättömiä muutoksenhakukieltoja, jollainen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 52 §:n 2 momentissa ilmaistu muutoksenhakukielto vaikuttaisi olevan (PeVL 70/2002 vp, s. 5–6; PeVL 54/2001 vp, s. 5; PeVL 34/2001 vp, s. 5–6; PeVL 9/2001, s. 2). Lisäksi lakiin otettavaksi ehdotettu muutoksenhakukielto vaikuttaa lähes poikkeuksetta yksilöiden perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan, ja sen vuoksi tällainen kielto on välttämätöntä perustella lain esitöissä riittävällä tavalla (PeVL 10/2012 vp, s. 7).

Oikeusministeriö katsoo, että kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muutoksenhakusäännökset ovat puutteelliset siten, että ehdotettu muutoksenhakukielto on yksilöimätön ja perustelematon. Muutoksenhakusäännöksissä ei ole muiden viranomaisten kuin valtiovarainministeriön tekemien päätösten osalta muutoksenhakusäännöksiä, vaikka esimerkiksi aluehallintovirasto voi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 56 §:n nojalla asettaa ja tuomita kunnalle tai kotikuntakorvauksen saajalle uhkasakon. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lain muutoksenhakusäännöksiä tulisi täydentää tältä osin. Selvyyden vuoksi muutoksenhakusäännöksessä olisi tarpeen viitata uhkasakkolain muutoksenhakusäännöksiin uhkasakkomenettelyn osalta. Lisäksi muutoksenhakua koskevassa 52 §:n 1 momentissa ei tarvitse erikseen todeta, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla.

Kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annetun lain (LE 20) muutoksenhakua koskevan 12 §:n 1 momentissa ei ole tarpeen säätää 30 päivän valitusajasta hallinto-oikeuteen, koska 30 päivän valitusaika on säädetty myös ehdotetun hyvinvointialueesta annetun lain 143 §:ssä sekä kuntalain 138 §:ssä, joiden noudattamiseen pykälän 2 momentissa viitataan. Hallituksen muutoksenhakuoikeus valituksen johdosta annettuun päätökseen on myös turhaa päällekkäistä sääntelyä, koska päätöksen tehneen viranomaisen jatkovalitusoikeudesta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 2 momentissa.

Oikeusministeriö huomauttaa, että perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8; PeVL 12/2004 vp, s. 3). Lakiin ei pidä sisällyttää luetteloa viranomaisen päätöksistä, joihin saa hakea muutosta. Lakiin ei pidä sisällyttää myöskään perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä ongelmallisiksi todettuja yleisluonteisia ja erittelemättömiä muutoksenhakukieltoja (PeVL 70/2002 vp, s. 5–6; PeVL 54/2001 vp, s. 5; PeVL 34/2001 vp, s. 5–6; PeVL 9/2001, s. 2). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lain 12 §:n 3 momentin muutoksenhakukielto olisi kirjoitettava siten, että siinä yksilöitäisiin, mihin päätöksiin muutosta ei saa hakea. Se, että muutoksenhakukiellon todetaan koskevan ”muita tässä laissa tarkoitettuja asioita”, ei yksilöi näitä päätöksiä riittävällä tavalla. Lisäksi tässä laissa ei voida säätää toisen lain nojalla tehtävien päätösten muutoksenhakukiellosta.

Lisäksi lakiin otettavaksi ehdotettu muutoksenhakukielto vaikuttaa lähes poikkeuksetta yksilöiden perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan, ja sen vuoksi tällainen kielto on välttämätöntä perustella lain esitöissä riittävällä tavalla (PeVL 10/2012 vp, s. 7). Kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annetun lain 12 §:n 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole ilmoitettu, mihin esitetty muutoksenhakukielto perustuu.

Uudistuksen vaikutukset tuomioistuinten toimintaan

Hallintotuomioistuimissa hyvinvointialueiden ja sosiaali- ja terveyden huollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksesta aiheutuvan asiamäärien lisääntymisen voidaan arvioida olevan merkittävä ja kestävän muutamia vuosia. Uudistuksessa kunnilta siirtyviin tehtäviin ja hyvinvointialueiden perustamiseen liittyy päätöksentekoa, josta olisi muutoksenhakuoikeus hallintotuomioistuimeen. Asioita arvioidaan saapuvan hallinto-oikeuksiin jo ennen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen liittyvän toimivallan siirtymistä perustettaville hyvinvointialueille.

Lisäksi tulee ottaa huomioon asiamäärien väliaikainen kasvu, mikä johtuu hyvinvointialueiden perustamiseen ja kunnilta siirtyviin tehtäviin liittyvän päätöksenteon lisääntymisestä. Uudistuksen voimaanpanovaiheessa tehdään muiden muassa henkilöstön työnantajalta toiselle siirtymiseen ja uudistuksen rahoitukseen liittyviä päätöksiä. Lisäksi päätöksentekijän muuttuminen lisää todennäköisesti valitusmääriä uudistuksen alussa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että tarvittava pysyvän lisärahoituksen suuruus on 5,4 miljoonaa euroa, jos sosiaali- ja terveyshuoltoa koskevien asioiden määrä kasvaa viidenneksen. Tätä voidaan pitää oikeansuuntaisena. Lisäksi esityksessä on otettu huomioon väliaikaisesti uudistuksen voimaanpanovaiheessa todennäköisesti tapahtuva asiamäärämuutos, joka on arvioitu olevan kaksinkertainen pysyvään tarpeeseen verrattuna. Lisämäärärahatarve perustuu työmääräkasvuun, jonka perusteella tarvitaan lisärahoitusta erityisesti palkkausmenoihin. Jos uudistus tulee voimaan vuonna 2023, esityksen mukaan lisärahoitusta tarvittaisiin seuraavasti: 5,4 miljoonaa euroa (60 htv) vuodesta 2022 alkaen pysyvänä lisäyksenä sekä lisäksi 10,8 miljoonaa euroa (120 htv) vuodessa vuosina 2023–2025. Hallituksen esityksessä asian tekstimuotoinen kuvaus ja resurssitaulukossa esitetyt määräraha-arviot poikkeavat kuitenkin toisistaan.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ennakolta on mahdotonta arvioida tarkasti sitä, kuinka paljon hallinnossa tehtävien valituskelpoisten päätösten määrä lopulta lisääntyisi tai kuinka paljon hallinto-oikeuksiin ohjautuisi hallintoriita-asioina käsiteltäviä asioita tai muita hallintolainkäyttöasioita. Tästä syystä esitettyyn arvioon sisältyy epävarmuutta.

Hallintotuomioistuinten asiamäärän kasvu on otettu huomioon oikeusministeriön kehysehdotuksessa. Kuten esityksessä todetaan, tuomioistuinten työmäärien muutosta on erittäin tärkeää seurata ajantasaisesti ja tarvittaessa reagoida nopeasti lisäresurssitarpeisiin lisäämällä hallintotuomioistuinten rahoitusta, koska etukäteiseen arviointiin sisältyy merkittävää epävarmuutta.

Osallistuminen ja demokratia

Oikeusministeriö on valmistellut hyvinvointialueiden perustamisesta johtuvat muutokset vaalilakiin (714/1998), puoluelakiin (10/1969), lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) sekä lakiin kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä (656/1990). Oikeusministeriö on lisäksi osallistunut muiden esitykseen kuuluvien säädösten valmisteluun siltä osin kuin niissä on säädetty vaaleista ja osallistumisoikeuksista.

Oikeusministeriö pitää hallituksen esityksessä ehdotettuja aluevaltuuston vaaleja ja hyvinvointialueen asukkaiden muita osallistumisoikeuksia koskevia säännöksiä asianmukaisina ja kannatettavina. Säännökset mahdollistavat kansanvaltaisten periaatteiden toteutumisen hyvinvointialueiden toiminnassa. Ehdotuksen mukaan aluevaalit toimitettaisiin, ensimmäisiä vaaleja lukuun ottamatta, säännönmukaisesti kuntavaalien yhteydessä ja aluevaaleja koskeva sääntely olisi muutoinkin yhteneväinen kuntavaaleja koskevan sääntelyn kanssa. Ensimmäiset aluevaalit toimitettaisiin erikseen 23.1.2022. Oikeusministeriö haluaa korostaa viestinnän ja ohjeistuksen tärkeyttä vaalien toimittamisessa tilanteessa, jossa äänestäjä äänestäisi kahdella äänestyslipulla, yhdellä sote- ja pelastustoimiasioista aluevaaleissa ja toisella kunnille jäävistä asioista kuntavaaleissa.

Myös muita osallistumisoikeuksia koskevat säännökset olisivat vastaavat kuin kuntalaissa. Oikeusministeriö pitää ehdotettuja ratkaisuja pääosin asianmukaisina. Perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään valtioneuvoston demokratiapoliittisesta selonteosta (PeVM 3/2014 vp.), että erityistä huomiota tulisi kiinnittää alueellisen, maakunnalliseen ja paikalliseen demokratiaan tilanteessa, jossa on tapahtumassa merkittäviä muutoksia. Valiokunta piti tärkeänä, että uudistuksissa turvataan todelliset vaikutusmahdollisuudet. Tutkimusten mukaan kuntasektorin asioista monet ovat siirtyneet kunnan välittömästä päätöksenteosta erilaisille kuntayhtymille, kuntien yhteistyöorganisaatioille ja kunnallisille osakeyhtiöille. Kuntalaisen on äänestäjänä siksi vaikea ymmärtää sitä, mitä vaihtoehtoja päätöksenteossa kulloinkin on ja ketkä ovat vastuussa harjoitetusta politiikasta. Sote-uudistus selkeyttäisi tilannetta tältä osin ja vahvistaisi tästä näkökulmasta järjestelmän kansanvaltaisia piirteitä.

Vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisen ja lähidemokratian säilymisen näkökulmasta erilaisten suorien ja epävirallisten vaikuttamiskeinojen merkitys edustuksellisen demokratian rakenteiden rinnalla on tutkimusten mukaan viime vuosikymmeninä korostunut.

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueen asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumisoikeuksista säädetään lakiesityksen luvussa 5. On selkeää ja tarkoituksenmukaista, että osallistumista ja vaikuttamista koskevat säännökset laissa hyvinvointialueista on kuntalain (410/2015) tapaan koottu yhteen lukuun. Luku sisältäisi säännökset niin ääni- ja äänestysoikeudesta kuin muista osallistumisoikeuksista. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien käytännön toteutus ja laajuus jäisivät kuitenkin pitkälti aluevaltuuston harkintaan, mitä voidaan pitää perusteltuna hyvinvointialueen itsehallinnon näkökulmasta. Hyvinvointialueesta annettavan lain 5. luku muodostaisi kuntalain (410/2015) kanssa yhtenäisen kokonaisuuden, jonka tavoitteena on edistää alueellisen ja paikallisen demokratian toteutumista. Yleisellä tasolla oikeusministeriö korostaa tarvetta kiinnittää erityistä huomiota osallistumisoikeuksien käytännön toteutumiseen sote-uudistuksen myötä. Asukkaiden tosiasiallinen mahdollisuus osallistua hyvinvointialueen toimintaan edellyttää selkeitä menettelyjä ja riittävää viestintää muun muassa siitä, miten hyvinvointialueen osallistumisrakenteet toimivat.

Hyvinvointialueen aloiteoikeudesta säädettäisiin *hyvinvointialueesta annettavan lain* 30 §:ssä ja hyvinvointialueen kansanäänestyksestä saman lain 31 §:ssä. Hyvinvointialueesta annettavan lain aloiteoikeutta koskeva sääntely eroaisi sanamuodoltaan kuntalain 23 §:n nykyisestä sääntelystä, mitä voidaan pitää ongelmallisena järjestelmän selkeyden näkökulmasta. Parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta (HE 242/2020 vp) kuntalain aloiteoikeutta koskevaa sääntelyä ehdotetaankin muutettavaksi siten, että oikeus tehdä aloitteita annettaisiin myös kunnassa kiinteää omaisuutta omistaville tai hallitseville kunnan jäsenille. Lisäksi aloitteen käsittelyn määräaikaa koskeva erillinen säännös ehdotetaan poistettavaksi.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ehdotettu hyvinvointialueen aloiteoikeutta koskeva 30 § on ristiriitainen sekä sisäisesti että kansanäänestystä koskevan 31 §:n kanssa.

30 §:ssä todetaan aivan oikein, että aloiteoikeus on hyvinvointialueen jäsenellä (joka luonnollisen henkilön lisäksi voi olla esim. yritys tai yhdistys). Pykälän 2 momentti on ristiriidassa momentin 1 sanamuodon kanssa, koska aloitteen tekijältä vaaditaan nimi, syntymäaika ja kotikunta. Hyvinvointialueen yhteisöjäsenillä ei ole syntymäaikaa tai omakätistä allekirjoitusta. Aloiteoikeus on tarkoitettu muillekin kuin täysikäisille luonnollisille henkilöille, joten voi olla ongelmallista, jos aloitteen tekijältä edellytetään vahvaa sähköistä tunnistautumista. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotetusta 30 §:stä tulisi joko poistaa kuvaus, miten ja mitä tietoja aloitteen tekijöistä kerätään, tai vaihtoehtoisesti tarkentaa pykälän muotoilua niin, että siinä kuvataan, miten aloitteen tekeminen tapahtuu muiden kuin täysikäisten ja luonnollisten henkilöiden osalta.

Hyvinvointialueen kansanäänestystä koskevassa 31 §:ssä ei ole vastaavia, tarkkoja muotovaatimuksia kuin 30 §:ssä (mitä tietoja aloitteen kannattajasta kerätään ja kauanko keräys enintään kestää). Kansanäänestystä koskevaan pykälään muotovaatimukset kuitenkin sopisivat paremmin, kun aloitteen tekijöinä voi olla vain 15 vuotta täyttäneitä luonnollisia henkilöitä.

Oikeusministeriö pitää myös tärkeänä, että aloitetta käsiteltäessä hyvinvointialueen on varattava aloitteen tekijöiden edustajille tilaisuus tulla kuulluiksi. Oikeusministeriön johdolla valmistellussa kansallisessa demokratiaohjelmassa on linjattu, että oikeusministeriö valmistelee sähköisen keräysjärjestelmän hyvinvointialuealoitteiden tekemistä ja kannattamista varten.

S*osiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 6 §:ssä* säädettäisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä kunnassa ja 7 §:ssä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä hyvinvointialueella. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien järjestöjen osallisuuden ja toimintaedellytysten turvaamisen kannalta oikeusministeriö pitää hyvänä sitä, että hallituksen esityksessä kokonaisuudessaan tuodaan aikaisempaa vahvemmin esiin järjestöjen rooli ja merkitys hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä sekä korostetaan yhteistyötä hyvinvointialueen, järjestöjen ja alueen kuntien kesken. Lakiehdotukseen on myös kirjattu selkeä velvoite sekä kunnalle että hyvinvointialueelle edistää hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien järjestöjen toimintaedellytyksiä ja vaikutusmahdollisuuksia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä, mitä voi oikeusministeriön näkemyksen mukaan pitää kannatettavana.

Lain 10 §:ssä säädettäisiin hyvinvointialueen velvoitteesta huolehtia asiakkaiden palvelujen yhteensovittamisesta kokonaisuuksiksi. Kunnallisten ja valtion palvelujen lisäksi hyvinvointialueen olisi edistettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujensa yhteensovittamista myös muiden toimijoiden palvelujen kanssa. Hyvinvointialueen määrittelemien palveluketjujen ja -kokonaisuuksien palveluja voisivat tuottaa julkisten ja yksityisten tuottajien lisäksi myös järjestöt. Hyvinvointialue voisi itse päättää, millä tavoin yhteensovittaminen toteutettaisiin ja päättää esimerkiksi yhteisestä toimielimestä edistämään palveluiden yhteensovittamista. Hyvinvointialueen olisi tiedotettava asiakkaiden

oikeuksista ja etuuksista, huolehdittava palvelujen käyttöön liittyvästä neuvonnasta, yksilöllisestä palvelutarpeen arvioinnista ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaskohtaisten suunnitelmien laatimisesta sekä näihin liittyvästä ohjauksesta siten kuin niistä erikseen säädetään.

Oikeusministeriö korostaa, että järjestöjen toimintaedellytysten ja osallisuuden turvaamiseksi yhteistyö palveluketjujen toteutuksessa hyvinvointialueen, kunnan ja muiden toimijoiden, kuten järjestöjen välillä on järjestettävä saumattomasti. Nykyiset hyvät käytännöt ja yhteistyö julkisen sektorin ja järjestöjen välillä esimerkiksi palveluketjuissa on voitava säilyttää uudistuksen jälkeenkin. Erityisesti tulee huolehtia siitä, että sote-palvelujen järjestämisen siirtyessä hyvinvointialueille palveluketjut organisoidaan siten, että yhteistyö palveluketjujen toteutuksessa hyvinvointialueen ja kunnan välillä ja palveluketjujen muiden toimijoiden, kuten järjestöjen kanssa on sujuvaa. Edellytyksenä tälle ovat selkeä työn- ja vastuunjako, toimiva tiedonkulku, yhteistyötä tukevat toimintatavat ja toimielimet sekä riittävät resurssit. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että kaikkien hyvinvointialueen alueella palveluja tuottavien toimijoiden, ml. järjestöjen, palvelut ovat helposti löydettävissä.

Oikeusministeriö haluaa tuoda esiin, että hallituksen esitys ei ota kantaa siihen, miten paikallisten yhdistysten vapaaehtois- ja vertaistoimintaan sekä järjestölähtöiseen auttamistyöhön osoitetut toiminta-avustukset ja esimerkiksi maksuttomien tai edullisten toimitilojen käyttö jatkossa turvataan. Kunnilla on tähän saakka ollut selkeä kannustin tukea järjestöjen hyte-työtä, koska se on vähentänyt kunnan vastuulla olleiden sosiaali- ja terveyspalveluiden tarvetta ja kuluja sekä suhteellisen lyhyellä aikajaksolla että pidemmällä aikaperspektiivillä. Tunnistettuna riskinä on, että sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille osa kunnista saattaa vähentää harkinnanvaraisia järjestöavustuksia, jolloin joidenkin järjestöjen toiminta on vaarassa vähentyä tai lakata kokonaan. Järjestöt ovat osin ainoita palveluntuottajia tietyille ryhmille, joilla on erityistarpeita. Tällaisilla, usein pienillä järjestöillä ei ole mahdollisuutta tarjota palvelua hyvinvointialueen laajuisesti ja toimia siten palveluntuottajana. Mikäli kuntien näille järjestöille myöntämät avustukset lakkaavat tai merkittävästi vähenevät uudistuksen myötä, lakkaavat tai heikkenevät myös kyseisten ryhmien saamat palvelut, joita julkisen sektorin ei ole mahdollista tuottaa ja jotka eivät ole kiinnostavia markkinaehtoisille toimijoille. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että sote-uudistuksessa löydetään yhtenäinen valtakunnallinen ratkaisu järjestöjen matalan kynnyksen auttamistyön rahoituskysymykseen.

Kuten hallituksen esityksen vaikutusten arviointia käsittelevässä luvussa 4.2.4.8 *Vaikutukset järjestöihin* todetaan, järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön tekemisen muodot ovat hyvinvointialueiden päätettävissä, joten tältä osin menettelyt jäävät tulevan toimeenpanon varaan. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan uudessa hyvinvointialuerakenteessa järjestöjen toimintaedellytysten turvaamisen kannalta ratkaisevaa on se, miten yhteistyö hyvinvointialueiden, kuntien ja järjestöjen välillä käytännössä muotoutuu ja minkälaisia yhteistyörakenteita hyvinvointialueille perustetaan. Oikeusministeriö katsoo, että yhteistyön sujumiseksi hyvinvointialueiden on tunnistettava ja tunnustettava

alueensa järjestöt ja niiden tekemän työn merkitys ja lisäarvo osana palvelujärjestelmää. Järjestölähtöisen toiminnan tarjoama apu pitää tuoda sitä tarvitsevien ulottuville ja tämän varmistamiseksi hyvinvointialueille tulee luoda selkeät yhteistyörakenteet ja -tavat. Järjestölähtöisen toiminnan turvaamiseksi kuntien ja hyvinvointialueiden tosiasialliset edellytykset tukea järjestöjen toimintaa esimerkiksi avustuksin, tarjoamalla maksuttomia tiloja tai muilla keinoin, tulee lisäksi varmistaa riittävin resurssein.

Liite oikeusministeriön asiantuntijalausuntoon eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 241/2021 vp

Oikeusministeriö **Muistio 8.2.2021**
Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Itsehallinto- ja yhdenvertaisuusyksikkö

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

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 –tutkimuksen[1] 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 saa-

[1] Julkaistaan oikeusministeriön julkaisusarjassa 9.2.2021

tavuuteen 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]

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. Saamelaisten 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 viittomakielentaitoista 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.

[2] Esimerkiksi voisiko saamenkielisistä palveluista muodostaa jonkinlaisia kunta- ja virastorajat ylittäviä kokonaisuuksia, jotka takaisivat sen, että vähäisen saamenkielisen henkilöstön resurssit käytetään mahdollisimman tehokkaasti juuri saamen kielilain toteuttamiseen ja saamenkielisten paremman kielellisen ja alueellisen yhdenvertaisuuden turvaamiseen.
[3] Saamebarometri ja viittomakielibarometri julkaistaan oikeusministeriön julkaisusarjassa 9.2.2021.

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 kokouskutsut 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 tarpeellisena 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. Tyytyväisyysmittausten[4] 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 vaativuuden, 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 Kårkulla-kuntayhtymän hoitamia erityishuollon palveluita ja sellaisia ruotsinkielisiä palveluita joiden järjestämisessä on ollut ongelmia. Toisen momentin perusteluita voitaneen tulkita siten että hyvinvointialueiden tulisi sopia asiantuntijatuesta, työnjaosta sekä palveluiden mahdollisesta keskittämisestä silloin kun se on tarpeellista tai tarkoituksenmukaista. Lisäksi perusteluissa mainitaan Kårkulla samkommun-kuntayhty-

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

mältä 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 kielibarometrin[5] 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 mielenterveyden palveluiden saatavuuteen näyttää laskeneen tuntuvasti vuodesta 2016 vuoteen 2020. Hallituksen kielikertomuksessa vuodelta 2017[6] käsiteltiin lastensuojelun palveluita ja huostaanottoa ruotsinkielisten lasten näkökulmasta. Seurantakertomuksessa todetaan muun muassa, että pelkästään 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 koordinointitehtävään 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

[5] Kielibarometri 2020 julkaistaan oikeusministeriön julkaisusarjassa 9.2.2021
[6] Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017

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 kielilautakuntaa tarpeellisena. 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.

<u>Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta</u>

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 perusteluissa 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 näyttäisivät 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 viittomakielen 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. Kielellisten 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 pykäliä 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 kuuluvalle 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 päätä 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 saamelaisten kotiseutualueen kunnilta uudelle, perustettavalle Lapin hyvinvointialueelle. Lisäksi Lapin hyvinvointialueen järjestämisvastuulle siirtyisivät muun muassa Lapin sairaanhoitopiirin ja Lapin erityishuoltopiirin 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 saamelaisten kotiseutualueen kunnissa tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä Lapin hyvinvointialueen alueella sellaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, joita tuotetaan vain kotiseutualueen kuntien ulkopuolella sijaitsevissa toimintayksiköissä. Lisäksi asiakkaalla on oikeus käyttää saamen kieltä Lapin hyvinvointialueen alueella kotiseutualueen kuntien ulkopuolella sijaitsevissa toimintayksiköissä tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, jotka Lapin hyvinvointialue on osoittanut kotiseutualueen kuntien asukkaiden käytettäviksi 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 saamelaisten 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 saamelaisten 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 toimielimissä*, johon lisättäisiin hyvinvointialueen edustukselliset toimielimet. Kun tehtäviä siirretään kuntien edustuksellisista toimielimistä 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 asioinnissa 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 terveydenhuoltoa 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.

<u>Viittomakielilaki</u>

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