OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

LsN Marietta Keravuori-Rusanen

Lausunto

15.2.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp)

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

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

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

Postiosoite Postadress	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

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

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

Lausunnon sisällöstä ja rajauksista

Kielellisten oikeuksien toteutumista koskevia kysymyksiä käsitellään omana kokonaisuutenaan lausunnon liitteeksi otetussa muistiossa (s. 25-).

Esitys on lähetetty lisäksi muun ohella lakivaliokuntaan ja hallintovaliokuntaan. Tässä lausunnossa ei siksi käsitellä yksityiskohtaisemmin oikeusturvaa ja muutoksenhakua eikä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia kysymyksiä.

Yleisiä arvioita ehdotetusta perusratkaisusta

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

Perustuslakivaliokunta on edeltävien vaalikausien sote-esityksiä käsitelleessään toistuvasti todennut, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (PeVL 26/2017 vp, PeVL 30/2016 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp). Valiokunta on myös todennut, että julkisen talouden rahoituspohjaan vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät, kuten väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa (ks. PeVL 63/2016 vp, s. 2—3 ja PeVL 20/2013 vp, s. 3/II).

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

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

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

Esitystä voidaan pitää siten perusratkaisuiltaan oikeudellisesti ongelmattomampana kuin asianomaista viime vaalikauden sote-esityskokonaisuutta. Tämä merkitsee toisaalta sitä, etteivät perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antamat lausunnot PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp tarjoa sellaisenaan pohjaa nyt ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudelliseksi arvioimiseksi.

Ehdotettuun uudistukseen sisältyy myös eräitä uudentyyppisiä sääntelyratkaisuja, joille ei ole osoitettavissa perustuslakivaliokunnan tähänastisesta käytännöstä suoranaista vertailukohtaa. Tällaisena voidaan mainita muun ohella Uudenmaan erillisratkaisua koskeva sääntelykokonaisuus. Kokonaisarvioinnissa huomioon otettavia seikkoja ovat hyvinvointialueiden itsehallinnon toteutumisen lisäksi rahoitusjärjestelyt ja hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteutuminen hankittaessa palveluita muilta palveluntuottajilta. Myös edellä todettu yhdenvertaisuustavoite on tässä katsannossa merkityksellinen.

Huomionarvoista lisäksi on, ettei esitykseen sisälly varsinaisia asiakastason palveluintegraation edistämiseen tähtääviä säännösehdotuksia. Ehdotetun sääntelyn todetaan pe-

rusteluissa painottuvan nimenomaan järjestämisen integraatioon, jonka katsotaan osaltaan tarjoavan edellytykset asiakastason palveluintegraation edistämiselle. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan uudistuksen hyväksyttävyyden keskiössä on kuitenkin viime kädessä kysymys siitä, miten tavoiteltava palvelurakenne toiminnallisena kokonaisuutena turvaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan perustuslailliset oikeudet.

Aluejaotuksen perusteista

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

Perustuslakivaliokunta ei viime vaalikauden sote- ja maakuntaesitystä arvioidessaan ottanut nimenomaisesti kantaa ehdotettujen itsehallintoalueiden muodostamiseen tai niiden määrään (PeVL 26/2017 vp). Perustuslaki ei sinänsä aseta tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle julkista hallintoa järjestettäessä. Toiminnallisia alueita muodostettaessa keskeinen lähtökohta on perustuslain 122 §, jonka mukaan julkista hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Vaikka mainitussa säännöksessä viitataan vain kielellisten oikeuksien optimointiin, on selvää, että hallintoa järjestettäessä tulee ottaa huomioon myös muiden perusoikeuksien toteutuminen sekä turvata jokaiselle yhdenvertaiset mahdollisuudet palvelujen saamiseen.

Perustuslaki ei edellytä aluejaotusten yhteensopivuutta niinkään yksittäisen hallinnollisen järjestämisratkaisun sisällä, vaan eri järjestelmien välillä. Pyrkimyksenä on välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä. Julkisen hallinnon järjestämisessä onkin ollut lähtökohtana, että hallinnolliset aluejaot yhteensovitetaan voimassa olevan maakuntajakolain mukaiseen maakuntajakoon, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Ehdotetun aluejaon voidaan lähtökohdiltaan katsoa täyttävän perustuslain 122 §:n 1 momentista ilmenevän vaatimuksen pyrkimyksestä yhteensopiviin aluejaotuksiin sekä tarjoavan esitysluonnoksen perusteluista ilmenevällä tavalla tarkoituksenmukaisen lähtökohdan uudistuksen alueelliselle toteuttamiselle. Huomionarvoista kuitenkin on, että osa muodostettavista hyvinvointialueista jäisi esityksen mukaan suhteellisen pieniksi ja voimavaroiltaan keskimääräistä heikommiksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin ehdotetaan siksi säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan hyvinvointialueiden välinen yhteistyö erityisesti viidellä yhteistyötyöalueella. Sääntelyllä olisi hyvinvointialeudien asukkaiden itsehallintoa jossain määrin rajoittava vaikutus. Sille on kuitenkin perustuslakivaliokunnan käytäntöön viitaten mahdollista katsoa olevan perusoikeusnäkökulmasta hyväksyttävät perusteet (PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp).

Hyvinvointialueiden itsehallinto

Perustuslakivaliokunta arvioi viime vaalikaudella esitetyn maakuntauudistuksen (HE 15/2017 vp) yhteydessä perustuslain asettamia reunaehtoja perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetulle kuntaa suuremmalla alueella toteutettavalle itsehallinnolle. Valiokunta totesi, että perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon, 2 §:n kansanvaltaisuusvaatimuksen sekä perustuslain 14 §:n 4 momentin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien perusteella maakuntaitsehallinnolla on oltava demokraattinen perusta ja yksilöllä on oltava mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua maakunnan hallintoon. Valiokunta korosti perustuslain 2 §:ssä ilmaistun kansanvaltaisuusperiaatteen tarkoittavan kunnallisen itsehallinnon osalta ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta (ks. PeVL 63/2014 vp, s. 3/II, PeVL 24/2008 vp, s. 2/I ja PeVL 23/2001 vp, s. 2/I).

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

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

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

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

Hyvinvointialueilla ei olisi myöskään kunnalliselle itsehallinnolle ominaista verotusoikeutta, vaan niiden toiminnan rahoitus perustuisi yleiskatteelliseen valtion rahoitukseen.

Hyvinvointialue päättäisi rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa ja toimivaltansa rajoissa. Perustuslakivaliokunta ei ole katsonut itsenäisen verotusoikeuden puuttumisen olevan maakunnallisen itsehallinnon ehdoton edellytys (PeVL 26/2017 vp).

Hyvinvointialueiden verotusoikeutta selvitetään parhaillaan valtioneuvoston asettamassa parlamentaarisessa maakuntaverokomiteassa, jonka toimikautta on jatkettu 28.2.2021 asti. Jos parlamentaarisen komitean selvitystyön tuloksena päädyttäisiin ehdottamaan hyvinvointialueiden verotusoikeuden käyttöönottoa, asianomaista lainsäädäntöä valmisteltaessa olisi perusteltua arvioida myös edellytykset keventää hyvinvointialueiden itsehallintoa rajoittavaa sääntelyä.

Hyvinvointialueiden rahoitus ja talouden ohjaus

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

Perustuslakivaliokunta painotti viime vaalikauden sote- ja maakuntauudistusta arvioidessaan, että maakuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 26/2017 vp). Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan valiokunnan mukaan pitää lähtökohtana sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71 ja PeVL 36/2012 vp, s. 2/II sekä PeVL 30/2013 vp s.3/I).

Rahoituslakiehdotuksessa on esityksen mukaan pyritty varmistumaan siitä, että ehdotettu rahoitusmalli turvaisi hyvinvointialueiden tosiasialliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä velvoitteistaan. Hyvinvointialueiden rahoituksen tason tarkistamiseen ei ehdoteta edellisen vaalikauden tapaan mekaanista rajoitinta, jonka tarkoituksena oli varmistaa tavoite julkisten sosiaali- ja terveysmenojen kustannusten kasvun hillitsemisestä kolmella miljardilla eurolla vuoteen 2030 mennessä. Perustuslakivaliokunta piti tuolloin ehdotettua rajoitinta perustuslain kannalta epäsuhtaisena, kun otettiin huomioon ennakoitavissa oleva kustannusten nousukehitys (PeVL 15/2018 vp, s. 22).

Valtion osoittaman rahoituksen tosiasialliseen riittävyyteen vaikuttaisivat perustelujen mukaan muun ohella alueelliset erot, jotka voivat johtua esimerkiksi palvelujen määrään tai laatuun liittyvistä tekijöistä tai tehokkuuseroista. Hyvinvointialueet, joiden laskennallinen rahoitus vähenisi siirtyviin kustannuksiin verrattuna, joutuisivat sopeuttamaan toimintansa ja siitä aiheutuvat kustannukset siirtymäaikana nykyistä alemmalle tasolle. Uudistuksen voimaantulovuonna siirryttäisiin täysimääräiseen laskennalliseen rahoitukseen,

jolloin tarvetekijöiden muutos otettaisiin huomioon täysimääräisesti. Laskennallisen rahoituksen ja siirtyvien kustannusten erotus otettaisiin siirtymäaikana huomioon porrastetusti siirtymätasauksella.

Jos edellä mainitun perustein hyvinvointialueelle tulevan rahoituksen taso ei turvaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuja riittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä pelastustoimen palveluja hyvinvointialueella, hyvinvointialueella olisi oikeus saada rahoituslakiehdotuksen 11 §:n mukaisesti valtiolta lisärahoitusta. Ehdotuksen todetaan tältä osin poikkeavan merkittävästi viime vaalikauden hallituksen esityksestä, mitä perustuslakivaliokunta piti silloiseen rahoituslakiehdotukseen sisältyneen lisärahoituksen saamisen korkean soveltamiskynnyksen ja valtiovarainministeriölle osoitetun harkinnan vuoksi ongelmallisena (PeVL 15/2017 vp).

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

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

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

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

Muun muassa lisärahoituskriteerein käynnistyvä arviointimenettely voisi esityksen mukaan johtaa myös aluejaon muuttamiseen. Perustuslakivaliokunta piti aikanaan kuntarakennekiehdotusta arvioidessaan tärkeänä, että pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttymisen ei pidä johtaa kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulee olla kokonaisuutena perusteltu sekä välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi (PeVL 20/2013 vp). Esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa alemman kynnyksen säätämistä hyvinvointialuejaon muuttamiseksi perusteellaan hyvinvointialueen itsehallinnon eroavuudella kunnallisesta itsehallinnosta.

Edellä mainitusta sääntelyratkaisusta on mahdollista esittää myös toisensuuntaisia arvioita. On ajateltavissa, että mitä suurempiin alueisiin siirrytään, sitä vakaampi järjestelmän tulisi olla ja vastaavasti sitä painavammat perusteet tulisi olla aluejaotuksen muuttamiselle. Merkityksellistä on sekin, että voimassaolevan maakuntalain perusmaakuntajakoa pääosin noudattavan aluejaotuksen muuttaminen saattaisi johtaa kokonaan uudenlaiseen hallinnolliseen jaotukseen, mikä ei välttämättä enää olisi hyvin sopusoinnussa perustuslain 122 §:n kanssa.

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

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

Edellä mainittuja rahoituksen riittävyyden turvaamiseen tähtääviä tarkistuksia voidaan pitää rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta epäilemättä perusteltuina. Oikeusministeriöllä ei ole kuitenkaan finanssihallinnollista asiantuntemusta arvioida muutosten tosiasiallista vaikutusta perusrahoituksen riittävyyteen. Hyvinvointialueiden rahoituksen ja sen lakisääteisten tehtävien tasapainoa on joka tapauksessa seurattava ja tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin rahoitusmekanismin tarkistamiseksi.

Ehdotetusta rahoitusmallista myös johtuisi, että investointeja ja niitä vastaavia sopimuksia koskevaa hyvinvointialueen päätöksentekoa ohjattaisiin lailla ja laissa säädetyillä ministeriöiden päätöksillä. Hyvinvointialue saisi toteuttaa investoinnin ja investointia vastaavan sopimuksen tai pitkävaikutteisen hyödykkeen luovutuksen järjestämislakiehdotuksen 26 §:n mukaan vain, jos sosiaali- ja terveysministeriö tai sisäministeriö olisi hyväksynyt

sen osana hyvinvointialueen investointisuunnitelmaa. Mainittu pykälä sisältäisi perustuslakivaliokunnan viime vaalikauden sote-lausunto (PeVL 26/2017 vp) huomioon ottaen nimenomaiset säännökset siitä, mitä tarkoitetaan sen soveltamista määrittävällä laajakantoisella tai muutoin merkittävällä investoinnilla. Investointien laajakantoisuuden ja merkittävyyden kriteerit vaikuttavat kuitenkin varsin yleispiirteisiltä.

Uudenmaan erillisratkaisusta

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

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

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

Ohjausryhmä päätyi perustuslakiasiantuntijoiden lausunnot huomioon ottaen ehdottamaan jatkovalmistelun pohjaksi vaihtoehtoa, jossa sote-tehtävien järjestämisvastuu olisi Uudellamaalla neljällä itsehallinnollisella alueella ja Helsingin kaupungilla. Oikeusministeriö ei ohjausryhmän loppuraportista antamassaan lausunnossa nähnyt nyt ehdotetun kaltaiselle erillisratkaisulle ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä mutta piti selvänä,

että järjestelylle tulee olla riittävän painavat ja perustuslain kannalta hyväksyttävät perustelut. Ehdotettavan järjestämisratkaisun on myös Uudenmaan erillisratkaisun osalta perustuttava hyväksyttävään arvioon uudistuksen perusoikeusvaikutuksista (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 65/2018 vp). Lähtökohdaksi oli siten oikeusministeriön näkemyksen mukaan asetettavissa, että myös Uudenmaan alueen ratkaisu tukee uudistuksen tavoitteita sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiden vahvistamisesta sekä palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden, vaikuttavuuden ja palveluintegraation toimivuuden parantamisesta.

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

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

Oikeusministeriö on pitänyt lisäksi selvänä, että valtakunnallisesta rakenteesta poikkeavan kuntapohjaisen hallintomallin säilyttäminen Helsingissä edellyttäisi tuekseen tiettyjä erityisjärjestelyjä, kuten asianomaisen valtionrahoituksen eriyttämistä kunnan muusta budjetista. Siltä osin kuin HUS:lle säädettäisiin sote-palveluista itsenäistä järjestämisvastuuta, tulee sen asemasta ja tehtävistä säädettäessä erityisesti varmistaa kansanvaltaisuuden toteutuminen sen hallinnon järjestämisessä samoin kuin huolehtia rahoitusperiaatteen mukaisesti HUS:n tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua lakisääteisten tehtäviensä hoitamisesta. Niin ikään ehdotetussa hallintomallissa tulee riittävän ohjauksen keinoin huolehtia palveluintegraation toimivuudesta ja palvelun yhdenvertaisesta toteutumisesta.

Uudenmaan erillisratkaisua koskevat perussäännökset ehdotetaan sisällytettäväksi lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla. Laissa säädettäisiin järjestämisvastuun jakautumisesta Uudenmaan hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin sekä HUS-yhtymän välillä. Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla olisi ensisijainen järjestämisvastuu terveydenhuollon palveluista. HUS-yhty-

män järjestämisvastuulla olisi lailla sille säädetyt ja HUS-järjestämissopimuksessa Uudenmaan hyvinvointialueilta sille siirretyt tehtävät. Lisäksi laissa säädettäisiin edellä mainittujen velvollisuudesta olla HUS-yhtymän jäseninä ja HUS-yhtymän perussopimuksesta sekä eräistä sen hallinnon järjestämistä koskevista asioista. Laki sisältäisi myös säännöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen taloudenhoidosta ja toiminnan eriyttämisestä muusta Helsingin kaupungin toiminnasta. HUS-yhtymä olisi lakiehdotuksen 2 §:n mukaan hyvinvointialueesta annettavassa laissa tarkoitettu hyvinvointiyhtymä.

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

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

Uudistuksen vaikutukset kuntien asemaan

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

Perustuslakivaliokunta korosti viime vaalikauden sote-esitystä arvioidessaan, että uudistuksen toteutumisen vaikutuksia ei ole perusteltua tarkastella pelkästään kuntasektorin tasolla, vaan myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta (ks. PeVL 26/2017 vp, ja siinä viitatut lausunnot PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3 ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Valiokunta ei katsonut ehdotettujen muutosten vaarantavan kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla. Valiokunta kuitenkin katsoi, että yksittäisten kuntien kannalta arvioituna vaikutusarviointiin liittyvät riskit eivät ole vailla valtiosääntöistä painoarvoa eikä ehdotusta voida pitää kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta ongelmattomana. (PeVL 26/2017 vp).

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

Uudistusta toteutettaessa on niin ikään tärkeää huolehtia kannusteista kunnille jäävien hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä terveys- ja sosiaalisten haittojen ennaltaehkäisyyn liittyvien tehtävien hoitamisessa (PeVL 67/2014 vp). Järjestämislakiehdotus sisältää edellä mainitun kuntien edistämisvelvoitteen sekä kuntien ja hyvinvointialueiden välisen yhteistyön kannalta sinänsä merkityksellistä sääntelyä (6 §). Uudistuksella ei siirrettävien tehtävien rajaus huomioon ottaen näytä olevan sellaisia kunnan yleistä toimialaa merkittävästi kaventavia vaikutuksia, jotka saattaisivat muodostua perustuslain 121 §:n kannalta ongelmallisiksi.

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

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

Perustuslakivaliokunta edellytti viime vaalikauden sote-esityskokonaisuutta arvioidessaan säännösperusteista varmistumista siitä, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely. Kunnan itsehallinto oli valiokunnan mukaan turvattava säädösperustaisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi taikka jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin pe-

ruste vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Kompensaatiosääntelyn sisällyttäminen lakiehdotukseen oli valiokunnan mukaan edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 26/2017 vp)

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

Hyvinvointialueen järjestämisvastuu ja palveluiden hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta

Järjestämisvastuun kanto ja palveluiden hankinnan reunaehdot

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

Järjestämislakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset myös hyvinvointialueen edellytyksistä hankkia asiakkaalle annettavia sosiaali- ja terveyspalveluja yksityiseltä palveluntuottajalta sopimusperusteisesti (12 §). Edellytyksenä olisi, että palvelujen hankkiminen on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Lisäksi hankittavien palvelujen olisi oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta. Ehdotettu 12 § sisältää nimenomaiset säännökset myös palveluista, joita hyvinvointialue ei saa hankkia yksityisiltä palveluntuottajilta. Järjestämislaissa säädettäisiin niin ikään yksityisen palveluntuottajan kelpoisuudesta, vastuista ja velvollisuuksista. Lakiehdotuksen 13 §:n mukaisesti sääntelyä sovellettaisiin myös vuokratyövoiman käyttöön.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole asetettu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuussa oleville kunnallisille viranomaisille määrällisiä eikä varsinaisia laadullisiakaan rajoituksia ostopalveluina hankittaville palveluille. Ehdotettu sääntely merkitsee siten olennaisesti täsmällisempien laintasoisten reunaehtojen asettamista ostopalvelujen käytölle kuin mitä voimassa olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:ssä säädetään. Huomionarvoista on, että mainittu, lähinnä kunnan yleisen varmistumisvelvollisuuden varaan rakentuva säännös (1309/2003) on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Voimassa olevan kuntalain 9 §:n 1 momentin mukainen kunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden hankkimista koskeva yleisvaltuutus ei puolestaan koske julkisen hallintotehtävän antamista. Nykyisessä kuntapohjaisessa järjestelmässä on sinänsä mahdollista katsoa olevan muun ohella kunnalliseen itsehallintoon ja kuntien erilaisen asemaan sekä paikallisiin olosuhteisiin liittyviä erityisiä perusteita jättää verraten laajaa harkintavaltaa palveluiden tuottamistavalle.

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

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

Esityksen mukaan järjestämislaissa edellytettävää hyvinvointialueen oman palvelutuotannon osuutta ei ole katsottu olevan mahdollista ja tarkoituksenmukaistakaan määritellä laissa prosentuaalisesti tai muutoin kategorisesti. Perusteluissa tarkennetaan, että hyvinvointialueelta vaadittava riittävä oma tuotanto ei edellyttäisi erityistä ylikapasiteetin ylläpitoa. Järjestämislakiehdotuksen 12 §:ään sisältyvät lisäksi säännökset palveluiden hankintaa rajaavista edellytyksistä ja muun ohella sopimusjärjestelyin toteutettavasta riskienhallinnasta (14 §).

Esityksen kantaan hyvinvointialueen oman tuotannon määrittelemisen vaikeudesta on mahdollista yhtyä. Hyvinvointialueelle on sen itsehallinnollinen asema huomioon ottaen

perusteltua jättää alueellisin tarpein määräytyvää harkintavaltaa järjestämislakiehdotuksen rajoissa. Sinänsä huomionarvoista on, että järjestämislakiehdotuksen 12 §:ssä on omaksuttu perustuslain 124 §:n vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön nähden tavallaan käänteinen sääntelymalli rajaamalla hankintamahdollisuuden piiristä julkisen vallan käyttöä sisältävät palvelut ja eräät järjestämisvastuun kantoon keskeisesti liittyvät palvelut (sosiaalityö, sosiaalipäivystys sekä ensihoidon, kiireellisen hoidon ja päivystyksen palvelut). Säännöksen voidaan kuitenkin katsoa osoittavan ehdotetun kaltaisessa sääntelyyhteydessä riittävällä tarkkuudella hankintamahdollisuuden piiriin kuuluvien palvelujen sisällön. Sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta on viime kädessä tärkeää, ettei se saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perusoikeuksien toteutumista millään palvelutuotannon alalla. Oikeusministeriöllä ei ole riittävää sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntemusta arvioida ehdotetun rajauksen sisällöllistä kattavuutta.

Järjestämislakiehdotuksen 8 §:ään ja 3 lukuun sisältyvällä sääntelyllä on tarkoitus varmistua hyvinvointialueen edellytyksistä vastata järjestämisvastuunsa kantamisesta kaikissa tilanteissa sekä luoda säännösperusteiset reunaehdot ostopalvelusopimusten käyttämiselle. Sääntely kiinnittyy perustuslain 19 §:n 1 momentissa ja 22 §:ssä julkiselle vallalle osoitettuihin velvollisuuksiin perusoikeuksien turvaamisesta sekä perustuslain 124 §:n vaatimuksiin julkisen hallintotehtävän antamisen edellytyksistä.

Edellä tarkoitettua järjestämislakiehdotuksen sääntelyä voidaan pitää kokonaisuutena arvioiden perusteltuna. Jäljempänä pidetään kuitenkin aiheellisena kiinnittää eräisiin sääntelyn yksityiskohtiin.

Alihankinta

Järjestämislakiehdotuksen 17 § sisältää säännökset yksityisen palveluntuottajan mahdollisuudesta hankkia omaa toimintaansa täydentäviä palveluita tai omaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöään täydentävää työvoimaa alihankkijalta. Kuten esityksen säätämisjärjestysjaksossa todetaan, perustuslakivaliokunta on suhtautunut perustuslain 124 §:n näkökulmasta pidättyvästi järjestelyihin, joissa on ollut asiallisesti kysymys julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämisestä eli niin sanotusta subdelegoinnista (esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 6/2013 vp). Subdelegoinnin kiellon ei ole kuitenkaan katsottu ehdottomasti koskevan tilanteita, joissa on kyse täydentävästä tosiasiallisesta palvelutoiminnasta tai teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (ks. PeVL 15/2018 vp ja siinä viitatut lausunnot).

Ehdotetun sääntelyn on säätämisjärjestysperusteluissa katsottu täyttävän edellä mainitut perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut vaatimukset ottaen erityisesti huomioon subdelegoinnin mahdollisuuden rajaaminen yksityisen palveluntuottajan omaa toimintaa täydentäviin palveluihin. Lisäksi palvelujen edelleen hankkimisen edellytyksenä olisi, että siitä on sovittu hyvinvointialueen kanssa, yksityinen palveluntuottaja on ilmoittanut hyvinvointialueelle alihankkijat, joita sen on tarkoitus käyttää ja esittänyt selvityksen siitä, että nämä täyttävät yksityiseltä palvelutuottajalta edellytetyt vaatimukset ja että hyvinvointialue on antanut hyväksyntänsä kyseisten alihankkijoiden käyttämiseen.

Alihankintatilanteissakin hyvinvointialueen kanssa sopimuksen tehnyt yksityinen palveluntuottaja olisi kokonaisvastuussa tuottamistaan palveluista ja vastaisi siten järjestämislakiehdotuksen 17 §:n 2 momentin mukaan myös alihankkijan yksittäiselle asiakkaalle antamasta palvelusta. Hyvinvointialueen olisi ohjattava ja valvottava myös alihankkijan toimintaa. Järjestämislakiehdotuksen 19 ja 20 §:n mukaan alihankkijan toimintaan sovellettaisiin hallinnon yleislakeja ja rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä samalla tapaa kuin yksityiseen palveluntuottajaan. Lisäksi alihankkijaa koskisivat vastaavat toiminnallisia edellytyksiä koskevat vaatimukset ja velvollisuudet kuin yksityistä palveluntuottajaa.

Sääntelyssä on sinänsä asianmukaisesti huomioitu perustuslakivaliokunnan kannanotot alihankinnan rajaamisesta ostopalvelusopimuksen osapuolena toimivan yksityisen palveluntuottajan täydentävään palveluntuotantoon sekä alihankkijana toimimiseen kohdistuvista vaatimuksista. Huomionarvoista kuitenkin on, että alihankkijan toiminnallisten edellytysten toteutumisen varmistaminen jäisi lähtökohtaisesti yksityisen palveluntuottajan varmistamisvelvollisuuden varaan.

Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta ei ole myöskään täysin ongelmatonta, ettei lakiehdotuksesta käy yksiselitteisesti ilmi, mikä osuus katsottaisiin yksityisen palveluntuottajan omaa palvelutoimintaa ”täydentäväksi”. Tätä rajaisi kuitenkin osaltaan ehdotettu 14 §, joka edellyttäisi yksityiseltä palveluntuottajalta riittävän osaamisen ja taloudellisen kantokyvyn ohella toiminnan edellyttämää sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstöä. Sääntely muodostaisi eräänlaiset ostopalveluntuottajan toiminnalta vaadittavat vähimmäisvaatimukset ja estäisi siten alihankkijan toimimisen niin sanottuna kuoriorganisaationa, mikä perustuslakivaliokunnan tähänastinen käytäntö huomioon ottaen todennäköisesti johtaisi sääntelyn katsomiseen perustuslain vastaiseksi.

Huomiota voidaan kiinnittää siihen, että alihankinnan asiallista käyttöalaa ei ole ehdotettu säännösperusteisesti rajattavaksi koskemaan teknisluonteista tai tosiasiallista palveluntuotantoa, mitä perustuslakivaliokunta valinnanvapauslakiesitystä arvioidessaan piti säätämisjärjestyskysymyksenä (PeVL 26/2017 vp). Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on kuitenkin huomionarvoista, ettei nyt ehdotettuun uudistukseen sisälly vastaavaa tuottamisvastuun siirtoa kuin viime vaalikauden valinnanvapauslakiesitykseen. Järjestämislaissa ei ylipäätään ehdoteta mahdollistettavaksi julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien tai palvelutarpeen arvioinnin antamista yksityiselle palveluntuottajalle. Kun lisäksi otetaan huomioon hankintasopimusten kohteena olevien asiakkaalle annettavien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen luonne nimenomaan tosiasiallisena hallintotoimintana, oikeusministeriön näkemyksen mukaan on mahdollista päätyä arvioon siitä, ettei sääntely muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Arviointitilanne poikkeaa kuitenkin siinä määrin viime vaalikauden valinnanvapauslakiehdotuksesta ja muista perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä olleista subdelegointia tarkoittaneista lakiehdotuksista, ettei sääntelyn perustuslainmukaisuuteen ole mahdollista ottaa täysin ehdotonta kantaa.

Hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan valvonta

Järjestämislakiehdotuksen tavoitteena on hyvinvointialueelle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun lainmukaisuuden varmistaminen ensisijaisesti hyvinvointialueen omaan toimintaan kohdistuvalla suunnittelulla ja seurannalla sekä 40 §:ssä tarkoitetulla omavalvonnalla. Tätä tukisi valvontaviranomaisten suorittama ohjaus ja valvonta, joka perustuu muun muassa valvontaohjelmiin ja niistä informoimiseen. Ehdotusta voidaan pitää lähtökohdiltaan sinänsä perusteltuna. Valvontaviranomaisten edellytykset puuttua järjestämisvastuun lainmukaisuuden toteutumisessa havaitsemiinsa epäkohtiin näyttäisivät toisaalta jäävän varsin vähäisiksi.

Aluehallintovirasto valvoisi järjestämislakiehdotuksen 42 §:n mukaan toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen lainmukaisuutta ja antaisi valvontaan liittyvää ohjausta. Saman pykälän mukaan myös Valvira valvoisi sote-palvelujen järjestämisen ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen lainmukaisuutta muun ohella silloin, kun kyse on ”periaatteellisesti tärkeistä ja laajakantoisista asioista”. Ehdotus saattaa johtaa käsitykseen valvontaviranomaisten toimivaltuuksien osittaisesta päällekkäisyydestä.

Hyvinvointialueen velvollisuudesta ohjata ja valvoa hyvinvointialueelle palveluja tuottavaa yksityistä palveluntuottajaa ja tämän alihankkijaa säädettäisiin järjestämislain 41 §:ssä ja siihen sisältyvän viittauksen perusteella hyvinvointialueesta annettavan lain 10 §:ssä. Koska hyvinvointialuelaissa ei säädettäisi hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvan julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuoliselle, asianomainen 10 § ei täysin luontevasti sovellu järjestämislain mukaisen toiminnan valvontaan.

Järjestämisvastuun toteutumisen arviointi

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

Arviointimenettelyn käynnistämisen taustalla on sinänsä painavat perusteet sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakyvyn turvaamisesta. Järjestämisvastuun täyttymisen kriteerit ja oman tuotannon riittävyyttä koskevat edellytykset jättävät toisaalta hyvinvointialueille varsin laajaa harkintavaltaa palvelujen toteutustapoja valittaessa. Edellä sanottuun viitaten on syytä painottaa ensisijaisesti sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksen keinoin tapahtuvaa puuttumista hyvinvointialueen toimintakyvyssä ja järjestämisvastuun toteutumisessa mahdollisesti havaittuihin epäkohtiin. Kynnys arviointimenettelyn käynnistämiselle

hyvinvointialueen toimintakyvyn vaarantumisen perusteella tulisi olla riittävän korkea ja liittyä lähinnä tilanteisiin, joissa menettelyn käynnistämistä voidaan pitää välttämättömänä asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi.

Hankintasopimuksien mitättömyys ja irtisanominen

Voimaanpanolakiehdotuksen 29 §:n mukaan sellaiset hyvinvointialueelle siirtyvät hankintasopimukset olisivat mitättömiä, joissa on sovittu ostopalvelumahdollisuuden ulkopuolelle nimenomaisesti laissa rajatuista tehtävistä tai järjestämisvastuun toteuttamisesta siten, että on ilmeistä, ettei hyvinvointialue tosiasiallisesti vastaa palvelujen järjestämisestä. Hyvinvointialueella olisi mahdollisuus irtisanoa sopimukset, jotka eivät täytä mitättömyyskriteerejä, mutta joissa on sovittu järjestämisvastuuseen kuuluvista asioista siten, että järjestämisvastuu ei toteudu hyvinvointialueen kokonaisarvion perusteella. Kokonaisarviossa olisi varmistettava, että hyvinvointialueella on järjestämisvastuunsa perusteella oikeus päättää palveluista yhdenvertaisesti alueellaan ja hyvinvointialueelle jää riittävää omaa palvelutuotantoa.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä arvioinut lainsäädännöllä toteutettavaa taannehtivaa puuttumista sopimussuhteisiin. Omaisuuden perustuslainsuojan on katsottu turvaavan myös sopimussuhteiden pysyvyyttä (ks. esim. PeVL 2/2014 vp, s. 2/I, PeVL 36/2010 vp, s. 2/II, PeVL 42/2006 vp, s. 4/I). Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (ks. esim. PeVL 2/2014 vp, s. 2/I, PeVL 36/2010 vp, s. 2/II, PeVL 42/2006 vp, s. 4/I). Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 2/2014 vp, s. 2/I, PeVL 36/2010 vp, s. 2/II, PeVL 42/2006 vp, s. 4/I). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2, PeVL 2/2014 vp, s. 2/II, PeVL 36/2010 vp, s. 2/II).

Kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole kuitenkaan muodostunut ehdottomaksi (esim. PeVL 2/2014 vpI, PeVL 36/2010 vp, PeVL 42/2006 vp). Sopimussuhteiden pysyvyyden ei ole katsottu saavan yksityisoikeudellisiin sopimuksiin rinnastuvaa suojaa tilanteissa, joissa on ollut kyse julkisten hallintotehtävien ja lailla säädettyjen julkisten palvelujen laaja-alaisesta uudelleenjärjestämisestä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena säätää tietyin edellytyksin esimerkiksi kuntien tekemien sairaankuljetussopimusten päättymisestä siirrettäessä ensihoitopalvelun järjestämisvastuu lailla kunnilta sairaanhoitopiireille (PeVL 41/2010 vp). Elinkeinonharjoittajien ei katsottu tämäntyyppisissä tilanteissa voivan perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (PeVL 41/2010 vp. Vrt. PeVL 31/2006 vp, PeVL 56/2005 vp).

Ehdotetussa uudistuksessa on aiemmin tässä lausunnossa todetun mukaisesti kysymys laajamittaisesta sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisrakenteen uudelleenorganisoinnista, jolla keskeisenä tavoitteena on vahvistaa julkisen järjestäjän vastuuta huolehtia perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta ja varmistaa niiden saatavuus kaikissa tilanteissa. Kyse on lisäksi pitkään vireillä olleesta uudistuksesta, johon on ollut ainakin lähtökohtaisesti mahdollista varautua. Merkityksellistä on sekin, että ehdotuksen mukaan mitättömyys ja irtisanominen voisi koskea vain sellaisia sopimuksia, jotka eivät ole muutettavissa (järjestämis)lainmukaiseksi. Esityksessä on arvioitu, että valtaosa hyvinvointialueille siirtyvistä sopimuksista olisi mahdollista jatkua ennallaan tai lähes ennallaan. Voimaanpanolakiehdotus sisältää säännökset siirtymäajasta niissä tilanteissa, joissa sopimusten voimassaolo päättyy. Sopimusten tai niiden osien mitätöityminen tai irtisanominen saattaisi aiheuttaa voimaanpanolain ehdotuksen mukaisesti joidenkin tehtyjen investointien osalta korvausvelvoitteen.

Oikeusministeriö ei ole edellä todetuista lähtökohdista käsin nähnyt perustuslain kannalta ehdottomia esteitä säätää voimaanpanolakiehdotuksessa tarkoitetuissa tilanteissa hankintasopimusten voimassaolon päättymisestä, kunhan lakiin sisällytettävät siirtymäjärjestelyt ovat sääntelyn potentiaalisena kohteena olevien toimijoiden kannalta oikeasuhtaisia ja kohtuullisia ja ehdotettavassa sääntelyssä otetaan muutoinkin asianmukaisesti huomioon perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa pitänyt tärkeänä varmistua säännösperusteisesti myös siitä, että hyvinvointialueilla on sopimusten soveltamisen päättyessä edellytykset palvelutuotannon jatkamiseen.

Voimaanpanolakiehdotusta on lausuntovaiheen jälkeen näiltä osin monilta osin täsmennetty. Mitättömyyden sijasta osa sopimuksista on saatettu irtisanomisuhan alaisiksi. Ehdotettua 29 §:ää on lausuntokierroksen jälkeen täydennetty myös hyvinvointialueen velvollisuudella ennen sopimuksen mitättömyyden toteamista tai irtisanomista koskevan päätöksen tekemistä neuvotella sopimusosapuolen kanssa. Ensisijaista olisi siten pyrkiä neuvotteluteitse saattamaan sopimukset uutta lainsäädäntöä vastaaviksi. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että mitättömiksi todettavia ja irtisanottavia sopimuksia sovellettaisiin uudistuksen voimaantulon jälkeen kolmen vuoden siirtymäajan eli vuoteen 2026 asti. Irtisanottavien sopimusten osalta voimassaoloaikaa voitaisiin lisäksi pidentää kahdella vuodella, jos palveluiden saatavuus muutoin vaarantuisi. Oikeusturvan kannalta on puolestaan huomionarvoista, että lakiin on lisätty nimenomainen säännös mitättömyyttä tai irtisanomista koskevan erimielisyyden käsittelemisestä hallintoriitaasiana hallinto-oikeudessa.

Mitättömyys- ja irtisanomisseuraamuksiin on ehdotettu liitettäväksi myös oikeus saada lain perusteella korvaus välittömästä vahingosta, joka sille on aiheutunut sopimuksen täyttämiseksi tehdyistä merkittävistä ja tarpeellisista investoinneista. Edellytyksenä mitättömyydestä tai irtisanomisesta aiheutuvan korvauksen saamiselle lisäksi olisi, että investoinnit jäävät sopimuksen mitättömyyden tai irtisanomisen vuoksi palveluntuottajalle kokonaan tai osittain hyödyttömiksi eikä palveluntuottaja ole voinut varautua tähän. Korvausperusteen kohdentamista määrittävä ”merkittävän ja tarpeellisen” investoinnin käsite jää ehdotuksen perusteella tosin varsin avoimeksi.

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.

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 julkiasemista 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 sote-maakuntatyönantajat 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 §).

Rikosoikeudellisesta virkavastuusta

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi rikoslain muuttamisesta (LE 31). Siinä rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdan virkamiehen ja 2 kohdan julkista luottamustehtävää hoitavan henkilön määritelmiä täydennettäisiin hyvinvointialueita koskevan uudistuksen perusteella lisäämällä 1 kohtaan maininnat hyvinvointialueesta ja hyvinvointiyhtymästä ja 2 kohtaan aluevaltuutetusta ja aluehallituksen jäsenestä. Lisäksi esityksen eräisiin lakeihin sisältyy rikoslain 40 luvun 12 §:n 6 momentissa tarkoitettu nk. erityinen virkavastuusäännös, jolla virkavastuu ulotetaan tiettyä tehtävää hoitavaan henkilöön.

Rikoslain 40 luvussa virkavastuu on esimerkiksi virkamiehillä, julkista luottamustehtävää hoitavilla ja julkisen vallan käyttämisessä laajaa kattaen kaikki yleiset virkarikossäännökset, julkisyhteisön työntekijöillä sen sijaan suppeaa. Erityisistä virkavastuusäännöksistä

ei nimenomaisesti ilmene se, onko vastuu laajaa vai suppeaa, mutta lähtökohtana lienee yleensä pidetty laajaa vastuuta.

Ahvenanmaa

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

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

Uudistuksen vaikutukset tuomioistuinten toimintaan

Hallintotuomioistuimissa sote-uudistuksesta aiheutuvan asiamäärien lisääntymisen voidaan arvioida olevan merkittävä ja kestävän muutamia vuosia. Uudistuksessa kunnilta siirtyviin tehtäviin ja hyvinvointialueiden perustamiseen liittyy päätöksentekoa, josta olisi muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen. 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 milj. euroa (60 htv) vuodesta 2022 alkaen pysyvänä lisäyksenä sekä lisäksi 10,8 milj. 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.

Uudistuksen voimaantulosta ja toimeenpanosta

Ehdotuksen mukaan hyvinvointialueet perustettaisiin suoraan voimaanpanolain nojalla 1.7.2021. Tämän ajankohdan ja vuoden 2022 alun välisenä aikana hyvinvointialueen ylintä päätösvaltaa käyttäisi voimaanpanolakiehdotuksen 8 §:ssä tarkoitettu väliaikainen valmistelutoimielin. Ensimmäiset hyvinvointialuevaalit toimitettaisiin esityksen mukaan tammikuun lopussa 2022 ja aluevaltuustot käynnistäisivät toimintansa 1.3.2022. Vastuu uudistuksen kohteena olevista tehtävistä siirtyisi kokonaisuudessaan hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Uusimaa-laki ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2023, jolloin järjestämisvastuu siirtyisi HUS:lta HUS-yhtymälle ja Helsingin kaupunki jatkaisi muilta kunnilta siirtyvien tehtävien järjestäjänä.

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

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

Liite oikeusministeriön asiantuntijalausuntoon eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 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 saatavuuteen ja siihen, että esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa tulisi miettiä luovia ja kokonaisvaltaisia ratkaisuja saamenkielisten palvelujen turvaamiseksi.[2] Viittomakielibarometri 2020 –tutkimuksesta ilmenee, että tulkkauspalvelun järjestäminen on suurin viittomakielisten viranomaisasiointiin liittyvä haaste.[3]

[1] Julkaistaan oikeusministeriön julkaisusarjassa 9.2.2021

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

[3] Saamebarometri ja viittomakielibarometri julkaistaan oikeusministeriön julkaisusarjassa 9.2.2021.

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

Ruotsinkieliseen kielivähemmistöön kuuluville tärkeitä osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja ovat muun muassa kansalliskielilautakuntien toiminta ja kaksikielisten hyvinvointialueiden väliset yhteistyömuodot. 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.

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 samkommunkuntayhtymältä siirtyviä tehtäviä ja palveluja, erityisen vaativat päihdehuollon palvelut, lastenpsykiatrian ympärivuorokautisen hoidon palvelut, tietyt lastensuojelun (mm. kiireelliset sijoitukset), vammaisten henkilöiden palvelut, puheterapia, seri-tutkimukset ja ikäihmisten asumispalvelut.

Vuonna 2020 toteutetun 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

[4] Kielibarometri 2004-2016 Tutkimusraportti (OMSO 52/2016)
[5] Kielibarometri 2020 julkaistaan oikeusministeriön julkaisusarjassa 9.2.2021
[6] Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017

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

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

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

Oikeusministeriö toteaa, että 39 §:ssä kuvattujen yhteistyömallien toimivuus edellyttää, että ruotsinkielisiä palveluja koskevaan yhteistyöhön kehitetään käytännössä toimivat mallit, kannustetaan hyvinvointialueita aktiivisesti osallistumaan yhteistyöhön, sekä kohdennetaan yhteistyölle ja sen 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

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

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

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

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

Saamen kielet

Laki hyvinvointialueesta

33 § Kansalliskielilautakunta ja saamen kielen lautakunta

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

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

34 § Viestintä

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

41 § Hyvinvointialuestrategia

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

Laki sosiaali-ja terveydenhuollon järjestämisestä (sote-järjestämislaki)

4 § Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus ja 5 § Palvelujen kieli

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

33 § Ruotsinkielisten ja saamenkielisten palveluiden kehittämisen tukeminen

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

Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta

20 § Saamenkielisyyslisä

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

Viittomakieli

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

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että viittomakieltä käyttävät mainitaan säännöksessä nimenomaisesti. Viittomakielisten kielellisistä oikeuksista säädetään eri hallinnonalojen lainsäädännössä, ja esimerkiksi tulkkausta koskevia säännöksiä on eri laeissa. Onkin tärkeää, että säännöksen 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.

<u>Kielilaki</u>

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.