



Sosiaali- ja terveysministeriölle
Valtiovarainministeriölle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA EDUSKUNNALLE MAAKUNTA- UUDISTUKSEKSI JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMIS- UUDISTUKSEKSI SEKÄ NIIHIN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä niiden voimaantulolaki. Esitys sisältää lisäksi ehdotukset maakuntien rahoituslaiksi sekä ehdotukset uudistuksen edellyttämistä muutoksista kuntien rahoitusta koskevaan lainsäädäntöön, verolainsäädäntöön sekä maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevaan lainsäädäntöön. Ehdotettavalla lainsäädännöllä on tarkoitus nykyaikaistaa palveluja ja parantaa julkisen talouden kestävyttä sekä luoda edellytykset maakunnalliseen itsehallintoon perustuvalla palvelu- ja hallintojärjestelmälle.

1. Lausunnon sisällöstä

Oikeusministeriö ei ole lausunnossaan arvioinut kattavasti ja yksityiskohdaisesti kaikkia esitysluonnokseen sisältyviä lakiehdotuksia. Tarkastelu on painottunut lähinnä maakuntalakiehdotukseen, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotukseen ja niiden voimaantuloa koskevaan lakiehdotukseen. Oikeusministeriöllä ei ole toimialallaan edellytyksiä ottaa muutoin kuin yleisellä tasolla kantaa rahoitusta ja henkilöstön asemaa koskeviin lakiehdotuksiin.

Oikeusministeriö on lausuntokierroksen aikana antanut sote- ja maakuntauudistuksen projektiryhmälle sen pyynnöstä erillisen lausuntonsa esitysluonnokseen sisältyvästä maakunnan palvelulaitosta koskevasta sääntelystä (OM 192/43/2016; 7.10.2016). Oikeusministeriö esittää edellä mainittuun lausuntoonsa viitaten palvelulaitossääntelyn osalta jäljempänä ai-noastaan eräitä täydentäviä huomioita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotukseen sisältyy eräitä valmisteilla olevaan valinnanvapauslainsäädäntöön liittyviä alustavia säännösehdotuksia. Oikeusministeriö ei pidä valmistelun keskeneräisyyden vuoksi aiheellisena ottaa kantaa näiden säännösehdotusten hyväksyttävyyteen. Sääntelykokonaisuutta voidaan arvioida vasta, kun palvelujen valinnanvapautta koskevat lakiehdotukset ovat valmiit.

Esitysluonnokseen sisältyy ehdotukset uudistuksen vaatimista muutoksista oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluviin vaalilakeihin, kielilakeihin ja eräisiin hallinnon yleislakeihin. Oikeusministeriö on valmistelemassa erillistä esitystä uudistuksen vaatimista muutoksista saamen kielilakiin.

Uudistus vaatinee toteutuessaan myös muun muassa rikoslain 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen tarkistamista sekä maakuntahallinnon perustamisen ja sosiaalihuollon järjestämisvastuun sääntelyn osalta teknisiä tarkistuksia muuhunkin oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöön (esim. avioliittolaki, isyyslaki, adoptiolaki, laki lapsen elatuksesta, laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta). Nämä muutostarpeet on tarkoitus arvioida osana myöhemmin sosiaali- ja terveysministeriössä valmistettavaa liitelakipakettia, johon koottaneen ehdotukset uudistuksen vaatimista teknisistä muutostarpeista myös sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilainsäädäntöön ja muiden hallinnonalojen lainsäädäntöön. Tämä seikka on syytä todeta esityksen riippuvuutta muista esityksistä käsittelevässä yleisperustelujen jaksossa.

2. Yleisiä valtiosääntöoikeudellisia arvioita

Esitysluonnoksessa ehdotetaan perustettavaksi 18 itsehallinnollista maakuntaa, joiden vastuulle siirtyisivät 1.1.2019 alkaen julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut, pelastustoimi, ympäristöterveydenhuolto, maakuntaliittojen tehtävät ja eräät muut nykyisin kunnille ja valtion aluehallintoviranomaisille kuuluvat tehtävät. Uudistuksen seurauksena lakkautettaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, työ- ja elinkeinotoimistot ja maakuntien liitot. Lisäksi aluehallintovirastoista on tarkoitus muodostaa yksi valtakunnallinen viranomainen. Maakuntarakenne ehdotetaan perustettavaksi pääosin voimassa olevan maakuntajakolain nojalla säädettyyn maakuntajakoon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisen yhteistyön ja tarkoituksenmukaisen palvelurakenteen varmistamiseksi muodostettaisiin viisi yhteistyöaluetta. Maakuntien toiminnassa palvelujen järjestäminen ja tuottaminen erotettaisiin toisistaan. Palvelujen tuottamiseksi jokaiseen maakuntaan perustettaisiin julkisoikeudellinen maakunnan palvelulaitos, jonka vastuulla olisi merkittävää julkista valtaa sisältävien palvelujen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalvelujen tuottaminen. Palvelulaitos olisi luonteeltaan itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Se olisi maakunnasta muodollisesti erillinen oikeushenkilö, mutta kuuluisi maakuntakonserniin.

Maakunnan olisi järjestämislakiehdotuksen 22 §:n mukaan lisäksi annettava palvelujen tuottaminen maakunnan palvelulaitoksen omistaman yhtiön tai yhteisön hoidettavaksi silloin, kun maakunta hoitaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai palvelut ovat asiakkaan valinnanvapauden piirissä (*yhtiöittämisvelvollisuus*).

Maakuntahallintoon siirtymisen tarvetta on esitysluonnoksessa perusteltu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisuuden turvaamisella. Nykyisen kuntapohjaisen palvelujärjestelmän ei enää katsota riittävästi ja tasapuolisesti turvaavan perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuja palveluja. Kuntien todetaan olevan väestöpohjaltaan ja verotuloiltaan liian pieniä yksioita järjestämään sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Eriytyisen ongelmallisena on esityksen mukaan pidetty erikoissairaanhoidon ja peruspalvelujen jakautumista eri vastuutahoille. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään esitysluonnoksen mukaan parantamaan palvelujen yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta sekä varmistamaan ihmisille oikeus laadultaan hyvään sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Maakuntalähtöisen palveluintegraation katsotaan turvaavan parhaiten alueellisten palvelutarpeiden huomioon ottamisen ja kokonaisvastuun kantamisen julkisen vallan järjestämisvastuulle kuuluvasta palvelutuotannosta.

Perustuslakivaliokunta on aikaisempaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotusta arvioidessaan katsonut sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen uudistamiselle olevan perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveystalvelujen siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi. Valiokunta on pitänyt perustuslain kannalta sinänsä mahdollisena vaihtoehtona siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla olisi lisäksi verotusoikeus (PeVL 67/2014 vp).

Esitysluonnoksessa ehdotetussa maakuntahallinnossa ja tuottamisvastuun eriyttämiseen perustuvassa sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiskaisussa on kuitenkin kyse kokonaan uudentyyppisen itsehallintomuodon perustamisesta ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisten julkisten palvelujen organisointimallista. Ehdotetulle perusratkaisulle ei siten ole osoitettavissa välitöntä vertailukohtaa eikä sille ole saatavissa suoranaista vastausta perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta lausuntokäytännöstä. Lainsäätäjällä on kuitenkin mahdollista katsoa olevan käsillä olevassa lähtöasetelmassa, jossa sääntelyn toteuttamiselle on painavia perusoikeuksien toteutumiseen kohdistuvia perusteluita, varsin laaja harkintavalta uudistuksen tavoitteisiin vastaavan ratkaisumallin aikaansaamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistapaa tuleekin tarkastella koko perusoikeusjärjestelmän kannalta (HE 309/1993 vp).

Ehdotettua maakuntapohjaista sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiskäytäntöä voidaan oikeusministeriön mielestä pitää esitysluonnoksen perustelujen valossa käsillä olevaan lähtöasetelmaan ja uudistuksen tavoitteisiin nähden erityisesti sosiaalisten perusoikeuksien ja palvelujen yhdenvertaisuuden turvaamisen näkökulmasta sinänsä perusteltuna. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että osa maakunnista tulee perustelujen mukaan (s. 320) jäämään voimavaroiltaan ja järjestämiseen tarvittavalta osaamiseltaan heikoiksi. Ehdotetun hallintomallin toteuttamisen katsotaankin edellyttävän säätämistä maakuntiin kohdistuvista yhteistyövelvoitteista, maakuntakohtaisista erityisvastuualueista ja sitovasta valtioneuhjauksesta. Uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen riippuukin olennaisilta osin maakuntien välisen yhteistyön toimivuudesta, uudistuksen siirtymävaiheen toimeenpanosta sekä myöhemmin muodostuvasta valinnanvapausmallista.

Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta on kaiken kaikkiaan tärkeää, että uudistuksella tavoiteltava palvelurakenne muodostaa perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta toiminnallisesti asianmukaisen ja toimivan kokonaisuuden niin palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta vastaavien toimijoiden kuin hallinnon asiakkaiden näkökulmasta. Tämä edellyttää ennen muuta maakunnan vahvaa ohjaus- ja vaikutusvaltaa sen järjestämistä vastaavien toimijoiden välisen toimivaltasuhteen selkeyttä sekä varmistumista säännösperusteisesti hoito- ja palveluketjujen saumattomasta toimivuudesta. Sääntelyratkaisun toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on kuitenkin vaikea arvioida valmistelun tässä vaiheessa täsmällisemmin, kun palvelujen valinnanvapauden sisältöä ja toteuttamistapaa koskevat kysymykset ovat ratkaisematta.

Järjestelmän uudistamisen hallinnollista toteuttamistapaa ja rahoitusta tulee tarkastella perusoikeuksien ohella myös muiden perustuslain säännösten valossa (vrt. PeVL 20/2013 vp, s. 3/II ja PeVL 37/2006 vp, s. 3/I). Perustuslain 121 §:n näkökulmasta lähtökohdaksi on asetettavissa, että ehdotettu hallintomalli ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistapa ei saa kokonaisuutena arvioiden muodostua itsehallintoa toteuttavan kansanvaltaisuusperiaatteen tai rahoitusperiaatteen vastaiseksi (vrt. PeVL 67/2014, 20/2013 vp, s. 3/II ja PeVL 37/2006 vp, s. 3/I). Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja ovat erityisesti maakunnan hallinnon, tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus, rahoitusjärjestelyt sekä palvelutuotantoon kohdistuvat maakunnan ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet tiedonsaantioikeuksineen samoin kuin erilaisten vastuiden jakautuminen maakunnan, palvelulaitoksen ja muiden palveluntuottajien välillä.

Maakuntalakiehdotus sisältää sinänsä asianmukaisia säännöksiä kansanvaltaisuuden toteutumisesta. Maakuntalain hallinnon ja talouden hoitoa koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien

säännösten kanssa. Perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytetyn kansanvaltauuden toteutumisen näkökulmasta on olennaista, että välittömillä vaaleilla valittava maakunnan valtuusto käyttää maakunnan ylintä päätösvaltaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun kannalta keskeistä päätösvaltaa ja että lailla turvataan asianmukaisesti maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet maakunnan päätöksenteossa.

Maakunnan itsehallinto olisi kuitenkin varsin kapea-alaista kuntiin verrattuna. Maakunnilla ei olisi kunnalliselle itsehallinnolle ominaista verotusoi-keutta, vaan niiden toiminnan rahoitus perustuisi ehdotuksen mukaan yleiskatteelliseen valtion rahoitukseen, joten maakunta päättäisi rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa ja toimivaltansa rajoissa. Maakunnalla olisi lisäksi oikeus periä sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuja niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti ja päättää maksutulojen käytöstä. Vaikka ehdotetulle rahoitusmallille ei voida katsoa olevan perustuslaista johtuvia esteitä, lausuntopyyntöön liiteasiakirjojen mukaan maakuntaverosta on tarkoitus käynnistää jatkoselvitys tällä vaalikaudella.

Maakunnilla ei olisi myöskään kunnalliseen itsehallintoon verrattavaa yleistoimivaltaa. Maakuntien tehtävät koostuisivat pääosin lakisääteisistä tehtävistä, joita hoitaessaan maakunnat olisivat lakiehdotusten mukaan monilta osin valtion ohjauksen ja valvonnan alaisia. Valtiolla olisi ehdotetun sääntelyn perusteella melko pitkälle menevää toimivaltaa puuttua myös maakunnan päätöksentekoon erityisesti sosiaali- ja terveyden huollon tehtävissä. Maakunnan itsehallintoa kaventaa osaltaan ehdotettuun järjestämiskäytännön perustuva velvollisuus eriyttää tuotantovastuu järjestämisvastuusta. Oikeusministeriö on arvioinut maakunnan itsehallintoa ja kansanvaltauuden toteutumista tältä osin palvelulaitossääntelystä antamassaan lausunnossa.

Maakunnan itsehallintoa arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon se, että maakunnalle siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ovat jo nykyisin osittain valtionohjauksen piirissä. Perustuslakivaliokunta on näiden osalta sallinut myös jonkinasteisia kuntien itsehallinnon rajoituksia perusoikeuksien toteutumiseksi. Myös maakunnille osoitettavien yhteiskuntapoliittisesti merkityksellisten suunnittelu- ja kehittämistehtävien on mahdollista katsoa luontevasti kuuluvan valtionohjauksen piiriin. Maakunnan tehtäviin ei siten näytä liittyvän samantapaisia paikallisdemokrati-aa korostavia erityispiirteitä kuin perinteiseen kunnallishallintoon.

Oikeusministeriö pitääkin mahdollisena katsoa, ettei ehdotettu hallintomalli ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen itsehallinnon kanssa kun otetaan huomioon maakunnan tehtävät ja niiden rahoitus sekä uudistuksen taustalla olevat vahvat perusoikeuksien turvaamisnäkökohdat. Perustuslain 2, 14 ja 121 §:n näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, ettei ehdotettava sääntely mahdollista maakunnan it-

sehallintoon puuttumista enempää kuin se on maakuntien lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta välttämätöntä. Selvää on sekin, että tavallisella lailla ei voida puuttua myöskään maakunnan itsehallintoon tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (vrt. PeVL 37/2006 vp, s. 5/I, PeVL 22/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 65/2002 vp, s. 2—3). Jäljempänä esitetään eräitä huomiota maakuntien itsehallinnon näkökulmasta merkityksellisistä säännösehdoista. Oikeusministeriö pitää lisäksi aiheellisena todeta, että jos esitysluonnoksessa mainitun jatkoselvityksen tuloksena päädyttäisiin valmistelemaan maakuntaveron käyttöön-ottoa, asianomaista lainsäädäntöä valmisteltaessa olisi perusteltua arvioida myös edellytykset keventää maakunnan itsehallintoa rajoittavaa sääntelyä.

Oikeusministeriön mielestä ei voida ehdottomasti sanoa, ettei myös tuotantovastuun eriyttämisen maakunnan palvelulaitokselle voitaisi katsoa olevan maakuntalakiehdotukseen sisältyvän sääntelyn valossa sovitettavissa kansanvaltaisuuden toteutumisen edellytyksiin. Oikeusministeriö on kuitenkin palvelulaitossääntelystä antamassaan lausunnossaan esittänyt harkittavaksi erityisesti maakunnan ohjaus- ja vaikutusvallan vahvistamista suhteessa palvelulaitoksen harjoittamaan palvelutuotantoon.

Oikeusministeriö pitää lisäksi aiheellisena huomauttaa, että valinnanvapausmalli tulee aikanaan arvioitavaksi myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta, jos valinnanvapauden piiri käsittää maakuntien järjestämisvastuun piiriin kuuluvia julkisia hallintotehtäviä ja niiden hoitaminen osoitetaan viranomaiskoneiston ulkopuolisille palveluntuottajille.

3. Kielelliset oikeudet

Perus- ja ihmisoikeusarviointi

Lausuttavana olevilla uudistuksilla on sekä välitön että välillinen vaikutus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen erityisesti TSS-oikeuksien osalta. Myös sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä aluehallintoa uudelleen järjestettäessä on oleellista varmistaa, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat myös uudistuksen myötä ja sen jälkeen. Lakiehdotuksen vaikutuksia arvioidessa tulee erityisesti kiinnittää huomiota lapsivaikutusten arviointiin, sukupuolivaikutusten arviointiin, yhdenvertaisuusvaikutusten arviointiin sekä kielellisten vaikutusten arviointiin.

Kielellisten vaikutusten arviointi

Maakuntauudistuksella ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistuksella on ehdotetussa muodossa vaikutuksia eri kielten käyttömahdollisuuksiin ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Kielellisten oikeuksien muodollisen tason heikkenemistä on pyritty estämään ehdottamalla muutoksia kielilakeihin, sekä yksittäisillä kielillä koskevilla säännöksillä uusissa

säädöksissä. Tämän lisäksi saamen kielilakiin tehtävistä tarvittavista muutoksista ollaan parhaillaan laatimassa erillistä hallituksen esitystä, joka tulisi käsiteltäväksi samanaikaisesti uudistuksen kanssa.

Ehdotuksen kielellisiä vaikutuksia on jossain määrin kuvattu kappaleessa 3. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys. Arviointi ei kuitenkaan oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole riittävä, ja esimerkiksi nykytilan arviointi puuttuu, vaikka kielellisten oikeuksien puutteellisesta toteutumisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa on runsaasti tietoa. Jatkovalmistelussa ehdotuksen kielellisiä vaikutuksia tulisi kuvata noudattaen oikeusministeriön ohjetta kielellisten vaikutusten arviointiin (Selvityksiä ja ohjeita 46/2016).

Saamen kieli

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto toteutetaan pääasiassa saamelaiskäräjistä annetun lain (947/1995) säännösten pohjalta. Saamen kielilakia (1086/2003) sovelletaan kaikkiin julkiselle vallalle kuuluiin tehtäviin, jotka kuuluvat laissa tarkoitetuille viranomaisille. Saamen kielilaille turvataan perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten vaatimalla tavalla saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa saamen kieltään, inarinsaamea, koltansaamea tai pohjoissaamea. Laki velvoittaa viranomaisia myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Tämän lisäksi laki sisältää säännöksiä, joiden perusteella saamelaisten kielelliset oikeudet ovat laajempia kotiseutualueella kuin sen ulkopuolella. Saamen kielilain 24 §:n mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että tämän lain turvaamat kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä, ja lisäksi sen tulee osoittaa yleisölle palvelevansa myös saameksi. Kielellisiä oikeuksia edistävänä toimenpiteenä viranomaisen voi antaa parempaakin kielellistä palvelua kuin mitä saamen kielilaissa edellytetään.

Saamen kielilakiin on viitattu useassa kohdassa sekä itse lakiehdotuksessa että sen perusteluissa. Perustelujen kohdassa 3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys alakohdassa 3.4 Saamelaisten oikeudet on todettu seuraavasti:

”Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa on säädetty Saamen kielilaissa (1086/2003). Lakia sovelletaan Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kuntien toimielimiin sekä sellaisten kuntayhty-

mien toimielimiin, joissa joku näistä kunnista on jäsenenä.” Lisäksi perustelujen samassa alakohdassa todetaan:

”Kunnilla ei kuitenkaan ole lainsäädäntöön perustuvaa velvollisuutta järjestää saamenkielisiä sosiaali- ja terveystalvveluja. Saamenkielinen tulkkauk täyttää lain vaatimukset.”

Yksittäisten pykälien perusteluissa, mm. sosiaali- ja terveystalvvelujen järjestämislain 6 §:n perusteluissa on todettu seuraavasti: ”Oikeus saamen kielen käyttöön koskee saamelaisten kotiseutualuetta.”

Oikeusministeriö haluaa korostaa, että Saamen kielilain 2 §:n 4 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella sovellettavat erityissäännökset sisältyvät lain 3 lukuun. Saamen kielilain 12–16 §:ssä säädetään viranomais-ten erityisistä velvollisuuksista kotiseutualueella, muutoin laki koskee koko valtion aluetta. Saamen kielilain 4 §:n mukaan saamelaisella on oikeus omassa asiassa tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää saamen kielilaissa tarkoitettussa viranomaisessa saamen kieltä. Tätä pykälää sovelletaan lain soveltamisalaan kuuluvissa viranomaisissa, jotka sijaitsevat saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella (ks. HE 46/2003, s. 34). Kotiseutualueella noudatetaan saamen kielilain 3 luvun 12–16 §:ää. On hyvä huomata, että viranomainen voi antaa parempaakin kielellistä palvelua kuin saamen kielilaissa edellytetään.

Saamen kielilain 32 §:n 3 momentin mukaan lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen viranomais-ten on noudatettava saamen kielilain säännöksiä sovellettaessa potilaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (785/1992) ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (812/2000). Lain esitöissä (HE 46/2003, s. 44) on todettu, että tarve saada saamenkielistä palvelua sosiaali- ja terveydenhoidossa on suuri ja että kielelliset oikeudet ovat toteutuneet puutteellisesti sosiaali- ja terveydenhoidossa. Lisäksi lain esitöissä on todettu, että oikeudesta käyttää saamen kieltä sosiaali- ja terveydenhoidon asiakastilanteissa ei kuitenkaan ole tarvetta ottaa lakiin omaa säännöstä, sillä oikeus käyttää saamen kieltä mainituissa tilanteissa on turvattu jo lain 4 ja 12 §:n perusteella. Kuten edellä on selostettu, Saamen kielilain 4 §:ää sovelletaan saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, kotiseutualueella noudatetaan lain 12 §:ää.

Saamen kielilain kotiseutualueella sovellettavan 14 §:n mukaan ” Viranomaisen on lisäksi koulutusta järjestämällä tai muilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että henkilöstöllä on viranomaisen tehtävien edellyttämä saamen kielen taito.” ja ” Saamen kielen taito katsotaan erityiseksi ansioksi, vaikka sitä ei ole asetettu viran, toimen tai tehtävän kelpoisuusvaatimukseksi.” Tällä on merkitystä erityisesti niiden pykälien osalta, joissa säädetään henkilökunnan osaamisesta sekä annettavan palvelun laadusta. Kotiseutualue on keskeinen saamen kielen käyttöalue, ja tämä lähtökohta säilynee jatkossakin. Saamen kielilaki ei kuitenkaan koske pelkästään koti-

seutualueetta, vaan viranomaisilla on velvollisuuksia kielellisten oikeuksien suhteen myös koko valtion alueella. Kielelliset oikeudet eivät saa heikentyä, vaikka tehtäviä siirretään kunnan viranomaisilta maakunnan viranomaisille. Palveluita tulisi kehittää niin, että saamelaisten kielelliset oikeudet toteutuvat uudessa järjestelmässä mahdollisimman hyvin.

Voidaanko esityksellä kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta? Jos ei, niin miten ehdotusta tulisi siltä osin muuttaa?

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa kielen perusteella. Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Toteutettaessa oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on turvattava myös kielelliset perusoikeudet. Yhdenvertainen saatavuus tarkoittaa myös lakisääteisten omakielisten palveluiden yhdenvertaista saatavuutta. Oikeudet riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin eivät toteudu jolleivät kielelliset perusoikeudet toteudu.

Hallitus on antanut kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta vuodesta 2006 alkaen neljän vuoden välein. Jokaisessa kertomuksessa on kiinnitetty huomiota puutteisiin oikeuksien toteutumisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Tällä hetkellä kielelliset oikeudet eivät toteudu suomeksi ja ruotsiksi samanlaisten perusteiden mukaan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Oikeuksien toteutuminen on myös joissakin kunnissa ja sairaanhoitopiireissä melko sattumanvaraista. Kielibarometrin 2016 mukaan ruotsinkieliset, jotka asuvat kunnassa, jonka pääkieli on suomi, ovat huomattavasti tyytymättömämpiä terveyspalvelujen kielelliseen tasoon kuin suomenkieliset, jotka asuvat kunnassa, jonka pääkieli on ruotsi. Ruotsinkieliset ovat myös tyytymättömämpiä kuin suomenkieliset sairaanhoitopiirien palveluiden kielelliseen tasoon.

Oikeusministeriö toteutti yhdessä Oulun yliopiston Giellagas –instituutin kanssa keväällä ja kesällä 2016 selvityksen saamenkielisistä palveluista saamelaisten kotiseutualueella (ns. Saamen kielibarometri, julkistetaan 25.11.2016). Tarkoituksena oli tutkia saamen kielilain toteutumista kansalaisten näkökulmasta. Selvityksen tavoitteena oli tuottaa tietoa saamen kielilain toteutumisesta sekä vaalikausittain annettavaa hallituksen kertomusta kielilain toteutumisesta varten sekä saamen kielilain uudistamista varten. Selvitys perustui haastatteluaineistoon ja haastateltavina oli pohjoissaamen lisäksi myös inarin- ja koltansaamen kielen puhujia. Haastatteluisa selvitettiin saamenkielisten palvelujen saamista erityisesti sosi-

aali- ja terveystalvueluissa. Selvityksen perusteella nykyisen saamen kielilain käytännön toteuttaminen ei täytä saamelaisten kielellisiä perusoikeuksia. Vaikka saamen kielilaki edellyttää oma-aloitteisuutta myös viranomaisilta, jää saamenkielisen palvelun saaminen usein asiakkaan omalle vastuulle. Saamen kielilain tuntemus on puutteellista, ja ongelmia on myös asenteissa saamen kielen käytön suhteen. Lisäksi selvityksessä tuli ilmi, että asiakkaana olevat saamenkieliset henkilöt eivät yksinkertaisesti tiedä viranomaisten kanssa asioidessaan, kenen kanssa olisi mahdollista asioida saameksi ja että tämä ei käy mistään ilmi. Selvityksen lisäksi myös hallituksen kertomukseen kielilainsäädännön soveltamisesta annetuissa lausunnoissa sekä otakantaa.fi -palvelussa tehdyssä kyselyssä kielellisten oikeuksien toteutumisesta on tullut esille, että saamea osaavaa henkilökuntaa on vähän. Tämän lisäksi näyttäisi siltä, että kyse on myös saamenkielisen asiakkaan sekä saamea osaavan henkilökunnan kohtaantongelmasta.

Euroopan neuvoston ministerikomitean päätöslauselmassa CM/ResCMN(2012)3 kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa todetaan seuraavaa: ”Kielilain ja saamen kielilain täytäntöönpano on edelleen vakavasti puutteellista, koska liian harvojen virkamiesten kielitaito riittää takaamaan ruotsinkielisille ja saamelaisten kotiseutualueella asuville saamenkielisille mahdollisuuden käyttää äidinkieltään asioidessaan paikallishallinnon viranomaisten kanssa. Tämä seikka on erityisen huolestuttava tuomioistuintalvoksen ja terveystalvuelujen osalta.” Ministerikomitea on samassa yhteydessä antanut seuraavan suosituksen: ”Olisi ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin, joilla varmistetaan, että ruotsinkielisten saatavilla on omakielisiä julkisia palveluja voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, ja olisi kiinnitettävä asianmukaista huomiota kielellisiin oikeuksiin kaikissa meneillään olevan hallintouudistuksen vaiheissa.”

Euroopan neuvoston kansallisia vähemmistöjä koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan neuvoo-antavan komitea (26.2.2016) on kiinnittänyt huomiota epätyydyttävään tilanteeseen etenkin kun on kyse sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista (kohta 65). ”The Advisory Committee notes with regret that the situation is unsatisfactory in particular as regards access to social welfare and health-care services in Swedish and that the state administration functions increasingly in Finnish only.”

Edellä mainittu neuvoo-antava komitea on myös antanut suosituksen siitä, että riittäviä toimenpiteitä tulisi tehdä saamenkieltä taitavien työntekijöiden kouluttamiseen etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa (kohta 104). ”The Advisory Committee calls on the authorities to intensify their efforts to ensure that a sufficient number of municipal employees are adequately trained and able to respond to requests in

Sámi languages, in particular with respect to access to social and health services.”

Viittomakielilain (359/2015) 3§:n mukaan viranomaisen on toiminnassaan edistettävä viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään. Lain valmistelun yhteydessä perustuslakivaliokunta (PeVM 10/2014 vp - HE 294/2014 vp) on todennut, että viittomakielisten oikeuksien toteutumisessa siten, kuin eri alojen lainsäädännössä on tarkoitettu, on merkittäviä puutteita. Esimerkiksi oikeus saada viranomaisen kustantamaa tulkkausapua viranomaisaloitteisia asioita käsiteltäessä ei aina toteudu, vaan viittomakielinen joutuu itse huolehtimaan tulkkausavusta. Tulkkauspalvelulain (133/2010) mukaiset palvelut näyttäisivät olevan tällä hetkellä lähes ensisijaisessa asemassa, vaikka laki on toissijainen suhteessa muuhun tulkkausta tai tulkitsemista koskevaan lainsäädäntöön. Viittomakielilain valmistelun yhteydessä eduskunta onkin edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin sen turvaamiseksi, että viittomakieltä käyttävien oikeudet toteutuvat koko maassa siten kuin heidän kielellisiä oikeuksiaan koskevaa lainsäädäntöä laadittaessa on tarkoitettu.

Luonnos hallituksen esitykseksi näyttää sisältävän sellaisia ehdotuksia, jotka oikein suunnittelemana ja oikein toteutettuina myös voivat edistää kielellisten oikeuksien toteutumista ja omakielisten palveluiden yhdenvertaista saatavuutta. Ottaen huomioon minkälaisia huomioita sekä kansallisessa seurannassa että kansainvälisessä monitoroinnissa on tehty, uudistuksen jatkovalmistelussa tulisi selkeästi ottaa tavoitteeksi omakielisten palveluiden saatavuuden turvaaminen käytännössä lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla etenkin ruotsin-, saamen- ja viittomakielellä.

Maakuntalaki

Maakuntalain 5 luvussa säädetään maakunnan asukkaiden osallistumis-oikeuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?

27 § Vähemmistökielten vaikuttamistoimielin

Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Julkiselle vallalle perustuslain 17 §:n 2 momentissa osoitettu velvollisuus huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan voi niin ikään edellyttää ruotsinkielisen väestön demokraattisia vaikutusmahdollisuuksia tukevia ja vahvistavia järjestelyjä, kun kyseessä on keskeisten sosiaalisten tai sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen. Perustuslakivaliokunta onkin pitänyt asianmukaisena perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien kannalta muun muassa

ehdotusta vähemmistökielen lautakunnasta, jollainen oli viime vaalikaudelle annettu hallituksen esityksessä kaikilla erikielisiä tai kaksikielisiä kuntia käsittävillä sosiaali- ja terveysalueilla sekä tuottamisvastuussa olevissa kuntayhtymissä (PeVL 67/2014 vp, s. 14).

Ehdotuksen mukaan päätöksenteko sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä siirtyy kunnilta maakunnille. Tämä tarkoittaa, että ruotsinkielisten ja saamenkielisten mahdollisuudet vaikuttaa ruotsinkielisiin ja saamenkielisiin palveluihin demokraattisen edustuksen kautta, pienenevät maakunnissa verrattuna siihen, mikä heidän mahdollisuuteensa vaikuttaa on kunnassa. Tämä koskee kuntia, joissa ruotsinkielisten ja saamenkielisten osuus kunnan väestöstä on suurempi kuin vastaava osuus tulevan maakunnan väestöstä. Sama koskee myös suomenkielisiä Pohjanmaan maakunnassa. Kun kielellisistä oikeuksista huolehtiminen demokraattisen edustuksen kautta selkeästi heikkenee, olisi vastaavasti luotava riittävän vahva järjestelmä kielellisten oikeuksien ennakoivalvontaa, seuranta ja muita mahdollisia toimenpiteitä varten.

Voimassa olevan erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 18 §:n mukaan erikielisiä ja kaksikielisiä kuntia käsittävissä sairaanhoitopiirissä on lautakunta, jonka tehtävänä on kehittää ja yhteen sovittaa piirin kielellisen vähemmistön erikoissairaanhoidon sekä vähemmistön kielellä annettavaa terveydenhuoltohenkilökunnan koulutusta. Ehdotuksen mukaan kaksikielisessä maakunnassa on oltava vähemmistökielten vaikuttamistoimielin ja Lapin maakunnassa saamenkielisten vaikuttamistoimielin (27 §). Vaikuttamistoimielin toimisi maakunnan hallinnon ulkopuolella, eikä sille siten voisi delegoida toimivaltaa. Vaikuttamistoimielimellä olisi laissa säädettyjä tehtäviä ja se tekisi ehdotuksensa sekä raportoi maakuntahallitukselle.

Ehdotuksen perusteluista ei ilmene, millä tavalla vaikuttamistoimielimillä on tarkoitus korvata nykyisten sairaanhoitopiirien vähemmistökielilautakuntien asemaa tai tehtäviä. Vaikuttamistoimielimillä olisi tarkemmin säännellyt tehtävät kuin sairaanhoitopiirin vähemmistökielilautakunnilla, mutta niiden asema hallinnossa olisi huomattavasti heikompi kuin lautakunnalla. Lakiehdotuksessa tulisi myös arvioida saamen kielen vaikuttamistoimielimen vaikutuksia Saamelaiskäräjien lakisäätteisiin tehtäviin ja kulttuuri-itsehallintoon.

Ottaen huomioon vaikuttamistoimielinten merkitys maakunnan vähemmistössä olevan kieliryhmän mahdollisuuteen vaikuttaa omakielisten palveluiden tosiasialiseen toteutumiseen, vaikuttamistoimielimen asemaa ja toimintaedellytyksiä tulisi vahvistaa ehdotetusta ottamalla samalla huomion saamen kielen vaikuttamistoimielimen suhde saamelaiskäräjien toimivaltaan. Lisäksi pykälässä tulisi mahdollisuuksien mukaan kiinnittää huomiota myös muiden kieliryhmien (ml. viittomakieliset) vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen.

Tämän lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että käsitteen ”vähemmistökieli” käyttäminen tässä yhteydessä on ongelmallista. Vaikka sanaa ”vähemmistö” myös käytetään kuvaamaan tietyn alueen vähemmistössä olevia toisen kansalliskielen käyttäjiä, niin Suomen lainsäädännössä ei käytetä käsitettä kansallinen vähemmistö. Maakuntalain 27 §:n yksityiskohtaisista perusteluista voi tehdä sen johtopäätöksen, että vähemmistökielen toimielimessä on edustettuina kaksikielisen maakunnan vähemmän käytetyn kansalliskielen, suomen tai ruotsin, kieliryhmä. Pykälän sanamuotoa tulisi selkeyttää siltä osin että siitä ilmenee, minkä kielen vaikuttamistoimielimestä on kyse.

Oikeusministeriö ehdottaa maakuntalain 27 §:n otsikoksi ”Suomen-, ruotsin- tai saamenkielen vaikuttamistoimielin”. Säännöksen sisältöä tulisi muuttaa siten, että se vastaa otsikkoa.

Neuvotteluelvoite saamelaiskäräjien kanssa

Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:ssä säädetään niistä viranomaisten toimenpiteistä, jotka edellyttävät neuvottelua saamelaiskäräjien kanssa. Muun muassa sosiaali- ja terveystalouden kehittämisen siten, että se vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja että se koskee saamelaisten kotiseutualueella, voi edellyttää neuvotteluja. Pykälä asettaa neuvotteluelvollisuuden myös muissa asioissa, jotka saattavat kuulua maakunnan toimivaltaan.

Sekä ehdotetun maakuntalain että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain perusteluihin tulisi ottaa maininta neuvotteluelvollisuudesta saamelaiskäräjien kanssa.

Maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti maakuntalakiin ja maakuntien rahoituslakiin. Ohjaavatko maakuntien rahoitusmalli ja maakuntalain mukainen taloudenohjausmekanismi maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?

Maakuntien rahoituslakiin ei ehdoteta kaksikielisyyteen tai saamenkielisyyteen perustuvaa lisää laskennallisiin valtionosuuksiin. Kaksikielisille maakunnille ja Lapin maakunnalle voi kuitenkin aiheutua lisäkustannuksia kaksikielisyydestä ja vastaavasti saamenkielisyydestä. Esityksen jatkovalmistelussa maakuntien täysmääräisten kustannusten kattamiseen tulisi kiinnittää huomiota.

Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista

7 § Järjestämisvastuu

Maakuntalain 7 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi maakunnan järjestämisvastuusta. Ehdotetun pykälän 2 momentissa määriteltäisiin järjestämis-

vastuun sisältö. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että 2 momentin 1 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluu yhdenvertainen saatavuus.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että yhdenvertaisuuteen liittyy myös syrjimättömyys. Tähän listaukseen syrjimättömyydestä tulisi lisätä myös kieli. Momentin 2 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä. Palvelujen laatu tarkoittaisi ”palvelun kykyä vastata asiakkaiden palvelutarpeisiin vaikuttavasti, säännösten mukaisesti ja kustannustehokkaasti”. Hallituksen esityksestä tulisi riittävän selvästi käydä esiin, että myös kielellisten palvelujen riittävän tason turvaaminen on yksi palvelujen laadun kriteereistä.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan edelleen, että ”palvelutarpeen määrittelyssä tulee ottaa huomioon myös suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan siten kuin kielilaissa ja muualla laissa säädetään”. Yhdenmukaisuuden vuoksi perusteluissa tulisi mainita myös saamenkielisten ja viittomakielisten asukkaiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään sekä viitata kielilain lisäksi saamen kielilakiin ja viittomakielilakiin.

8 § Tuottaminen

Maakuntalain 8 §:ssä säädetään tuottamisesta. Pykälä sisältää ehdotuksen mukaan maakunnan palvelujen tuottamista ja palvelujen hankkimista koskevan perussäännöksen. Säännöksen mukaan maakunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut hankkimalla ne sopimukseen perustuen muulta palvelun tuottajalta.

Kielilain (423/2003) 25 §:ssä säädetään yksityisten kielellisestä palveluvollisuudesta seuraavalla tavalla: ”Jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta. Jos tehtävän vastaanottaja määräytyy viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista kielellistä palvelua. Tämä tulee myös varmistaa viranomaisen antessa muun kuin julkisen hallintotehtävän yksityisen hoidettavaksi, jos tämän lain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii.”

Saamen kielilain 18 §:n mukaan: ”Jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää saamelaisten kotiseutualueella, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta. Jos tällaisen tehtävän vastaanottaja saamelaisten kotiseutualueella määräytyy viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viran-

omaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista kielellistä palvelua. Tämä tulee myös varmistaa viranomaisen antaessa muun kuin julkisen hallintotehtävän yksityisen hoidettavaksi saamelaisen kotiseutualueella, jos tämän lain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii.”

Viittomakielilain (359/2015) 3 §:ssä säädetään julkista hallintotehtävää hoitavan velvollisuudesta edistää viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään seuraavasti: ”Mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan.”

Toisin sanoen viranomaisen on sopiessaan palveluiden hankkimisesta ulkopuoliselta varmistuttava siitä, että kielilakia, saamen kielilakia ja viittomakielilakia noudatetaan. Käytännössä velvollisuudesta antaa kielilain mukaista palvelua on joissain tilanteissa unohdettu sopia. Kustannukset puutteellisesta sopimuksesta ovat tällöin koituneet viranomaiselle. Pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin olisi täten aiheellista lisätä viittaus kielilain 25 §:ään, saamen kielilain 18 §:ään ja viittomakielilain 3 §:ään.

28 § Viestintä

Pykälän 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan että: ”Saamen kielilaisissa säädetään vastaavat kielelliset oikeudet saamelaisille saamen kotiseutualueella eli Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnissa sekä kuntayhtymissä, joissa on jäsenenä edellä mainittuja kuntia.”

Kyse on saamen kielilain 8 §:stä, jossa säädetään viranomaisten tiedottamisvelvollisuudesta ja jonka mukaan viranomaisten on yleisölle suunnatussa tiedottamisessa käytettävä myös saamen kieltä. Viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet sekä opasteet ja yleisön käytettäväksi tarkoitetut lomakkeet täyttöohjeineen on saamelaisten kotiseutualueella laadittava ja annettava myös saamen kielellä. Lisäksi myös muissa kuin saamen kielilain mukaisissa viranomaisissa on ilmoitukset, kuulutukset, julkipanot ja tiedotteet sekä lomakkeet täyttöohjeineen laadittava ja annettava myös saamen kielellä, milloin ne pääosin koskevat saamelaisia tai milloin siihen muuten on erityistä syytä.

Viranomaisten tiedottamisvelvollisuutta ei siis ole rajattu maantieteellisesti saamelaisten kotiseutualueelle, vaikka se käytännössä saattaa tätä tarkoittaa. Perusteluja olisi syytä muuttaa saamen kielilain säännöksiä vastaavaksi.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi selkeästä ja ymmärrettävästä kielestä sekä maakunnan eri asukasryhmien tarpeiden huomioon ottamisesta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on kiitettävästi nostettu esiin selkokieltä tarvitsevat asiakasryhmät. Viranomaisten huomiota tulisi kuitenkin kiinnittää myös siihen että viittomakieltä käyttävien suomen- tai ruotsinkielen luku- ja kirjoitustaito vaihtelee paljon.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi tuoda riittävän selkeästi esiin tarve huomioida viestinnässä myös lukutaidottomat henkilöt ja heidän mahdollisuutensa saada tietoa yhdenvertaisesti. Perusteluja voisi tarkentaa esim. seuraavasti: ”Viestinnässä tulisi huomioida myös asukkaat, joilla ikänsä, puutteellisen kielitaidon tai muun *henkilöön* liittyvän syyn vuoksi on vaikeuksia ymmärtää yleiskieltä *tai kirjoitettua tekstiä*. Selkokielisen, *viittomakielisen tai kuvallisen* viestinnän lisääminen on keino parantaa viestien ymmärrettävyyttä ja eri asukasryhmien yhdenvertaista tiedonsaantia.”

84 § Hallintosäätö

Maakuntalain 84 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi hallintosäännöstä. Pykälän 2 momentin mukaan hallintosäännössä annettaisiin tarpeelliset määräykset, joilla turvataan kielilaisissa ja muualla laissa säädettyjen kielellisten oikeuksien toteutuminen maakunnan hallinnossa. Säännösehdotus vastaa kuntalain (410/2016) kuntien hallintosäätöä koskevaa säännöstä. Säännös on erittäin tärkeä kielilain käytännön toteutumisen kannalta.

92 § Sähköinen kokous

Pykälässä säädettäisiin, että sähköisessä kokouksessa läsnä oleviksi todettujen tulisi olla keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”Yhdenvertaista näkö- ja ääniyhteyttä voidaan pitää maakunnan toimielimen päätöksenteon kannalta tarpeellisenä ja se turvaisi osaltaan toimielimen päätöksenteon toimintaedellytyksiä, sillä kokoukseen osallistuvat henkilöt voisivat näin keskustella päätettävänä olevista asioista ”kasvokkain”.” Esimerkiksi viittomakielisten henkilöiden yhdenvertaisen osallistumisen mahdollistamiseksi pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi tuoda vahvemmin esiin sähköisen kokouksen esteettömyys- ja saavutettavuusnäkökulmat.

129 § Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen (ICT-palvelukeskus) tehtävät

Maakuntalain 129 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen tehtävistä. Perusteluiden mukaan palvelukeskuksen tehtäväkentässä keskeistä olisi kehittää ja tuottaa maakunnille tietojen ja tietojärjestelmien yhteen toimivuuden ja tietointegraation mahdollistavia tietohallinnon palveluja ja tietojärjestelmäpalveluja. Palve-

lukeskus voisi myös tuottaa yhteisiä sähköisen asioinnin palveluja. Palvelukeskuksesta säädettäisiin tarkemmin asetuksella.

Julkisyhteisöjen käyttöönottamissa tietojärjestelmissä on huomattu puutteita kielellisten oikeuksien huomioonottamisen kannalta. Tietojärjestelmä voi joko estää kielilain soveltamisen (Hilma) tai vaikeuttaa sitä, jos esimerkiksi asiakaspalvelussa ei ole mahdollista selvittää asiakkaan kieltä ilman lisävaivaa. Viime vuosien konkreettisimpana esimerkkinä sellaisista sähköiseen toimintaympäristöön liittyvistä järjestelmätason ongelmista, jotka ovat merkittävästi vaikeuttaneet kielellisten oikeuksien toteutumista, voidaan mainita poliisin automaattista kameravalvontaa koskenut asiakokonaisuus. Eduskunnan oikeusasiamies joutui ottamaan asiaan kantaa kaksi kertaa ennen kuin asia saatiin ratkaistua (OA dnro:t 3243/2/11 ja 2523/4/08). Ulosoton ULJAS-järjestelmän käyttöönoton kielellisistä ongelmista oli kyse ratkaisuissa AOA dnro:t 2032/4/04 ja 2854/4/04.

ICT-keskuksen olisi tieto- ja viestintäratkaisujen kehittämisessä riittävän aikaisessa vaiheessa pystyttävä tunnistamaan, sisältääkö ratkaisu sellaisia toimintoja joissa kielilaki olisi huomioitava. Yksityiskohtaisiin perusteluihin tulisi lisätä mainita tällaisesta selvittämisvelvollisuudesta.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

Maakunnat muodostavat 5 yhteistyöaluetta, joista kussakin on 3–4 maakuntaa. Yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat laativat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaisen yhteistyösopimuksen. Siinä maakunnat sopivat keskinäisestä yhteistyöstä palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Sopimus on oikeudellisesti maakuntia sitova. Onko sopimuksen sitovuus perusteltua?

Oikeusministeriö pitää maakuntien yhteistyösopimuksen oikeudellista sitovuutta perusteltuna. Yhteistyösopimus sisältää perusoikeuksien toteutumisen varmistavia elementtejä, kuten kielellisten oikeuksien varmistaminen. Tästä syystä oikeudellinen sitovuus on tärkeää.

Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

6 § Palvelujen kieli

Pykälässä säädettäisiin palvelujen kielestä. Pykälä on epäselvästi muotoiltu, eikä siitä pysty selvittämään, mitkä potilaan oikeudet tai viranomaisen velvollisuudet ovat. Pykälän muotoilu ei myöskään kansalliskielten osalta vastaa yksityiskohtaisia perusteluja, ja muotoilua tulisi selkeyttää. Ehdotettu pykälä ja yksityiskohtaiset perustelut näyttävät olevan ristiriidassa sekä säätämisyjärjestysarviossa (s. 321) esitetyn kanssa että yleisölle kielellisistä oikeuksista annetun tiedon kanssa osoitteessa

<http://alueuudistus.fi/sote-uudistus/kielelliset-oikeudet>. Oikeusministeriö perustaa lausuntonsa säännösehdotuksesta siihen, mitä lakiluonnoksessa ja yksityiskohtaisissa perusteluissa sanotaan.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetty 1 momentin tulkinta näyttää turvaavaan kielelliset oikeudet muodollisella tasolla hyvin. Etenkin asiakkaan ja potilaan oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada asiakirjansa omalla kielellään myös yksikielisessä maakunnassa on perusteltua ottaen huomioon uudistuksen pyrkimys vahvasti keskittää toimintoja. Ehdotus on perusteltu myös siltä kannalta, että Suomessa asuvien suomen- ja ruotsinkielisten kielelliset oikeudet yksikielisessä maakunnassa olisivat selkeät suhteessa muiden pohjoismaiden kansalaisten kielellisiin oikeuksiin Suomessa. Pykälän muotoilua tulisi kuitenkin selventää siten, että se vastaa tarkoitettua.

Muilta osin ehdotuksen 1 momenttia koskevat yksityiskohtaiset perustelut ovat pääosin informatiiviset ja selkeät. Tarkoituksenmukaista olisi edelleen selkeyttää niitä kysymyksiä, joita nykyinen terveydenhuoltolain 6 §:n tulkinta on aiheuttanut sekä asiakkaiden että hoitohenkilökunnan keskuudessa. Näitä ovat omakielisten palveluiden kattavuus, jotta oikeus terveydenhuoltoon asiakkaan valitsemalla kielellä toteutuu, potilasasiakirjojen kääntäminen sekä viranomaisen velvollisuus toteuttaa kielelliset oikeudet oma-aloitteisesti. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi myös selventää kielellisten oikeuksien toteutumista potilaan itsemääräämisoikeuden toteutumisen edellytyksenä.

Pykälän perusteluissa on todettu seuraavaa: ” Oikeus saamen kielen käyttöön koskee saamelaisten kotiseutualuetta.” Saamen kielilain 2 §:n 4 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella sovellettavat erityissäännökset sisältyvät lain 3 lukuun. Saamen kielilain 12–16 §:ssä säädetään viranomaisten erityisistä velvollisuuksista kotiseutualueella, muutoin laki koskee koko valtion aluetta.

Saamen kielilain 14 §:n mukaan viranomaisen on henkilöstöä palvelukseen ottaessaan huolehdittava siitä, että sen henkilöstö kussakin virastossa tai muussa toimipaikassa pystyy palvelemaan asiakkaita myös saameksi. Lain 19 §:n mukaan, jos asian suullisessa käsittelyssä käytetään saamen kieltä, on asian käsitteleminen viranomaisessa pyrittävä antamaan saamen kielen taitoisen henkilön hoidettavaksi. Jos viranomaisessa ei ole sellaista saamen kielen taitoista henkilöä, joka voisi käsitellä asiaa, on viranomaisen järjestettävä maksuton tulkkaus, jollei se itse huolehdi tulkkauksesta. Lain 24 §:n mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että tämän lain turvaamat kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä, ja sen tulee osoittaa yleisölle palvelevansa myös saameksi. Näin ollen viranomaisella on ensisijainen velvollisuus palvella saamenkielistä asiakasta saameksi ja vasta toissijaisesti velvollisuus järjestää asiassa tulkkaus. Lisäksi saamenkielisen henkilön oikeutta palveluiden

saamiseen äidinkielellään ei voida jättää toteuttamatta sillä perusteella, että henkilö osaa suomen tai ruotsin kieltä.

Aiemmin tässä lausunnossa selostetun oikeusministeriön yhdessä Oulun yliopiston Giellagas –instituutin kanssa toteuttaman selvityksen mukaan saamenkielisiä tulkkaukspalveluissa on käytännössä tapahtunut viivästystä. Selvitystä varten haastateltavat toivoivat nimenomaan tulkkien lisäämistä ja tulkkipalveluiden tehostamista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin asiakkaan ja potilaan osallistumisen turvaamisesta tilanteissa, joissa asiakkaalla tai potilaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä tai henkilö ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Viittomakielilain (359/2015) esivalmisteluisa kävi ilmi, että oikeus saada viranomaisen kustantamaa tulkkauksapua viranomaisaloitteisia asioita käsiteltäessä ei aina toteudu, vaan viittomakielinen joutuu itse huolehtimaan tulkkauksavusta. Tulkkaukspalvelulain (133/2010) mukaiset palvelut näyttäisivät olevan lähes ensisijaisessa asemassa, vaikka laki on toissijainen suhteessa muuhun tulkkauksasta tai tulkitsemisesta koskevaan lainsäädäntöön. Viittomakielilain valmistelun yhteydessä eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin sen turvaamiseksi, että viittomakieltä käyttävien oikeudet toteutuvat koko maassa siten, kuin heidän kielellisiä oikeuksiaan koskevaa lainsäädäntöä laadittaessa on tarkoitettu. Perustuslakivaliokunta piti viittomakielilakia koskevassa mietinnössään (10/2014 vp) tärkeänä, että lain vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja viittomakielisten oikeuksiin seurataan ja tarvittaessa valmistellaan lainsäädäntömuutoksia, joilla varmistetaan viittomakielisten oikeuksien toteutuminen.

Oikeusministeriö valmistelee parhaillaan hallituksen kertomusta kielilainsäädännön soveltamisesta. Kertomuksen valmistelun yhteydessä viittomakielinen yhteisö on tuonut esiin ongelmia viittomakielisen tulkkauksen käytännön järjestämiseen liittyen. Saadun palautteen mukaan sosiaali- ja terveyspalveluissa ei ole tällä hetkellä yhtenäisiä käytäntöjä siinä, miten viittomakielen tulkkauks järjestetään. Monissa tapauksissa on myös epäselvää, kenen vastuulle tulkkauksen järjestäminen kuuluu. Voimassa olevat sosiaalihuollon asiakaslain ja potilaslain säännökset tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta, joihin pykälän 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan, ovat osoittautuneet ongelmallisiksi viittomakieltä käyttävien kannalta.

Oikeusministeriö ehdottaa seuraavaa muotoilua:

6 § Palvelujen kieli, 1 momentti

Sosiaali- ja terveydenhuolto on järjestettävä sekä suomeksi että ruotsiksi kaksikielisessä maakunnassa, siten että asiakas saa ne valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisessä maakunnassa palvelut järjestetään maakunnan kielellä, siten että

asiakkaalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä. Asiakkaalla on oikeus tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä, sekä oikeus tulkkaukseen siten kuin kielilaissa (423/2003) säädetään. Oikeudesta käyttää saamen kieltä sekä viranomaisten erityisistä velvollisuuksista saamelaisten kotiseutualueella säädetään saamen kielilaissa (1086/2003).

2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi seuraava virke:

Viranomaisen velvollisuudesta edistää viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään säädetään viittomakielilaissa (359/2015).

6 § yksityiskohtaiset perustelut, 1 momentti:

Lainkohdassa on myös viittaus saamen kielilakiin (1023/2003), jossa säädetään oikeudesta käyttää saamen kieltä. Saamen kielilain 24 §:n mukaan viranomainen voi antaa parempaakin kielellistä palvelua kuin saamen kielilaissa edellytetään.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin asiakkaan ja potilaan osallistumisen turvaamisesta tilanteissa, joissa asiakkaalla tai potilaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä tai henkilö ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Tällaisissa tilanteissa olisi huolehdittava siitä, että henkilö saa riittävän käsityksen asiansa sisällöstä ja merkityksestä ja voi ilmaista mielipiteensä, ensisijaisesti tulkitsemisen tai tulkkauksen avulla. Tulkkaus voitaisiin järjestää myös etätulkkauksena, jos se on palvelunkäyttäjän yksilölliset tarpeet huomioon ottaen mahdollista ja perusteltua. Tulkkausta järjestettäessä olisi kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja huomioitava hänen mielipiteensä mm. siitä, missä tilanteissa ja kuinka kauan tulkkausta tarvitaan. Jos tulkkausta ei olisi mahdollista järjestää, tulisi ymmärtämisestä huolehtia muilla tavoin. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevaa sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 3 momenttia ja potilaslain 5 §:n 2 momenttia. Pykälässä olisi myös viittaus viittomakielilakiin (359/2015), jossa säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään.

11 § Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta koota osa palveluista ja tehtävistä suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle maakunnalle. Suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavat palvelut sekä ne maakunnat, joihin palvelut kootaan, säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Säännöksen tulisi mahdollistaa laajan väestöpohjan vaativien ruotsinkielisten palvelujen kokoaminen yhden maakunnan tehtäväksi. Tietyt laajaa väestöpohjaa vaativat palvelut edellyttävät koko ruotsinkielisen väestön

palvelujen keskittämistä riittävien kielellisten palvelujen turvaamiseksi. Ruotsinkielinen väestö jakautuisi kuitenkin viiden maakunnan alueelle. Esimerkiksi päihdehuolto ja kehitysvammaisten palvelut ovat palveluita, joiden kokoaminen yhden maakunnan tehtäväksi tulisi mahdollistaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluista vastaavat maakunnat. Tältä osin oikeusministeriö viittaa lausuntoonsa päivystysuudistuksesta (OM 105/43/2016).

19 § Palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjaus

Pykälän 2 momenttia koskeissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on avattu palvelurakenteen käsitettä muutamain esimerkein. Palvelurakenteen yhdenvertaista saatavuutta ja laatua arvioitaessa tulisi huomioida myös kielellisten oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen. Yksityiskohtaisia perusteluja voisi tarkentaa tältä osin esim. seuraavasti: ”Palvelurakenne käsitteenä ei ole yksiselitteinen. Sillä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, miten erilaiset palvelut sijoittuvat maantieteellisesti, miten palvelut on järjestetty kielellisten oikeuksien toteutumiseksi, tai sitä, mikä on laitoshoidon ja avohoidon keskinäinen suhde”.

23 § Palvelun tuottajan velvollisuudet

Ehdotetun pykälän 1 kohdan mukaan palvelun tuottajan on noudatettava julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisiä velvoitteita. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on lueteltu lakeja, joita palveluntuottajan ainakin on noudatettava. Perusteluissa olisi perusteltua mainita myös kielilaki selvyden vuoksi.

Ehdotetaan muotoilua perusteluiksi:

”Lainkohdassa mainitun julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisten velvoitteiden noudattamisen lisäksi palvelun tuottajien on noudatettava myös muita lakisääteisiä velvoitteita siten kuin niistä on erikseen säädetty. Säännöksellä ei siten tarkoiteta, että pitää noudattaa vain niitä säännöksiä, jotka koskevat julkista sosiaali- ja terveydenhuoltoa. *Palvelun tuottajien tulee noudattaa siten myös esimerkiksi kielilakia, saamen kielilakia sekä viittomakielilakia*”

24 § Palvelun tuottajan kanssa tehtävä sopimus

Pykälässä säädettäisiin maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen palvelun tuottajien kanssa tekemistä sopimuksista. Viitaten oikeusministeriön edellä esittämään koskien maakuntalain 8 §:ää, ehdotetussa laissa tulisi varmistaa että viranomaiset ottavat huomioon kielilain 25 §:n, saamen kielilain 18 §:n ja viittomakielilain 3 §:n, kun he tekevät sopimuksia.

27 § Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle

Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto vahvistaisi joka neljäs vuosi valtakunnalliset tavoitteet. Strategisissa tavoitteissa olisi määriteltävä muun muassa tavoitteet palvelujen integraation ja yhdenvertaisen saatavuuden, valinnanvapauden, asukkaiden osallistumisoikeuden ja vaikutusmahdollisuuksien ja kielellisten oikeuksien turvaamiseksi sekä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi.

Ottaen huomioon oikeusministeriön lausumat epäkohdat kielellisten oikeuksien toteutumisessa sekä omakielisten palveluiden yhdenvertaisessa saatavuudessa, oikeusministeriö pitää säännöstä tärkeänä.

36 § Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminta maakunnassa

Pykälässä säädettäisiin maakunnan järjestämisvastuulla olevin palvelujen kehittämisestä. Pykälän 4 momentin mukaan Lapin maakunnan tehtävänä olisi tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä ja Uudenmaan maakunnan kehittämistoiminnan tehtävänä puolestaan ruotsinkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa.

Kuten edellä on todettu, viittomakielisten kielellisten oikeuksien toteutumisessa on merkittäviä puutteita sosiaali- ja terveydenhuollossa. Erityisesti tulkkauspalveluiden järjestämiseen liittyy niin periaatteellisia kuin käytännön järjestämisen ongelmia, jotka olisivat ratkaistavissa paremmalla koordinaatiolla, viestinnällä ja ohjauksella. Viittomakielilain 3 §:n mukaan viranomaisen on toiminnassaan edistettävä viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään.

Pykälässä tulisikin säätää erityistehtävistä saamen ja ruotsinkielisten palveluiden kehittämisen lisäksi myös viittomakielisten palveluiden kehittämisestä. Viittomakielisiä asuu eri puolilla Suomea, joten kehittämistehtävä koskisi koko maata. Kyseisen maakunnan tehtävänä olisi tukea palvelujen kehittämistä koko maassa siten, että viittomakieltä käyttävän tosiasialliset mahdollisuudet käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään paranevat.

Laki maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannosta

10 § Viestintä

Pykälässä asetettaisiin väliaikaiselle valmistelutoimielimelle velvollisuus viestiä ja tiedottaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että "Laissa ase-

tetet kansalliskieliä ja saamen kieltä koskevat velvoitteet tulisi viestinnässä ottaa huomioon”. Yksityiskohtaisia perusteluja tulisi täydentää siten, että viestinnässä huomioidaan myös viittomakieltä koskevat velvoitteet viittomakielilain (359/2015) mukaisesti: ”Laissa asetetut kansalliskieliä, saamen kieltä ja viittomakieltä koskevat velvoitteet tulisi viestinnässä ottaa huomioon.”

Laki kielilain muuttamisesta

Kielilain (423/2003) 20 §:ssä säädetään oikeudesta toimituskirjan ja muun asiakirjan käännökseen. Esitysluonnos ei sisällä ehdotusta 20 §:n muuttamisesta. Pykälän 1 ja 3 momentteja olisi muutettava niin, että säännös koskisi myös maakuntia.

Kielilain 25 §:ssä säädetään yksityisen kielellisestä palveluvelvollisuudesta. Esitysluonnos sisältää useita ehdotuksia, jotka lisäävät huomattavasti sitä yksityisten palvelutuottajien ryhmää, johon kielilain 25 §:ää tulisi soveltaa. Jatkovalmistelussa tulisi pohtia, onko 25 §:n muotoilu täsmennettävä.

Laki viittomakielilain muuttamisesta

Jo ehdotetun muutoksen lisäksi viittomakielilain 3 pykälään olisi lisättävä säännös viittomakielilain soveltamisesta maakunnan palvelulaitokseen vastaavasti kuin laissa kielilain muuttamisesta:

Maakuntalaissa (xx/xx) tarkoitettuun palvelulaitokseen sovelletaan mitä tässä laissa säädetään maakunnan viranomaisesta.

4. Uudistuksen vaikutukset kuntien asemaan ja kuntatalouteen

Ehdotettu uudistus muuttaa merkittäväällä tavalla kuntien asemaa, tehtäviä ja kustannusrakennetta. Kuntien kannalta merkittävimmät muutokset johtuisivat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun sekä palo- ja pelastustoimen tehtävien siirtymisestä kunnilta maakunnille. Samalla rahoitusvastuu siirtyisi kunnilta valtiolle. Valtionrahoitusta täydentäisivät asiakasmaksutulot, maakuntien toisilleen tuottamista palveluista saatavat tulot sekä maakuntien muut omat tulot. Esitysluonnokseen sisältyy alustavia kuntakohtaisia laskelmia uudistusten kuntatalousvaikutuksista.

Ehdotetussa rahoitusratkaisussa on lähtökohtana, että kokonaisveroaste ei saa nousta eikä työn verotus kiristyä millään tulotasolla. Tässä tarkoituksessa esitykseen sisältyvään voimaanpanolakiehdotukseen sisältyy säännös (41 §), jolla säädeltäisiin kunnallisveroprosenttien tasoa vuosina 2019-2021. Kunnallisverotuksen tasoa ehdotetaan laskettavaksi vuonna 2019 valtion verotuksen kiristymistä vastaavasti. Siirtymäkaudella vuosina 2020-2021 voimaanpanolaissa rajoitettaisiin kunnallisveroprosenttien korottamista. Esityksen säätämisperustelujen mukaan (s. 339) sään-

telyn tavoitteena on turvata verotuksen painopisteen siirtäminen kunnilta valtiolle mahdollisimman neutraalisti ja hallitusti sekä tällä tavoin turvata ainakin lähtökohtaisesti verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu uudistusta toteutettaessa.

Kuntien verotusoikeuden on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kuntien itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin (PeVM 10/1998 vp, s. 35, PeVL 41/2002 vp, s. 2/I). Toisaalta kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta, vaan lainsäätäjällä on toimivaltainen järjestelemään myös kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia (PeVM 10/1998 vp, s. 35/I). Verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi muodostuu se, että oikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan (PeVL 11/2011 vp, s. 2/II, PeVL 29/2009 vp, s. 2/II). Kunnallisen verotusoikeuden keskeisenä sisältönä onkin lähtökohtaisesti katsottu olevan kuntien oikeus päättää veroprosentistaan. Lailla on kuitenkin pidetty mahdollisena rajoittaa kuntien päätösvaltaa muun muassa kiinteistöveron alalla.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on kuitenkin merkityksellistä, että kyse olisi lailla säädettävästä väliaikaisesta kunnallisen verotusoikeuden rajoituksesta, jonka katsotaan olevan välttämätön painaviin perusoikeusargumentteihin nojautuvan uudistuksen siirtymävaiheen asianmukaiseksi järjestämiseksi. Sääntelyllä pyritään estämään se, että yksittäisten kuntien asukkaiden verotus kiristyisi kohtuuttomasti tai verotuksen alueelliset erot muodostuisivat kohtuuttomiksi. Kunnat saisivat ehdotetussakin mallissa päättää kunnallisen tuloveron täsmällisestä veroprosentista. Huomionarvoista on sekin, että perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisina säätää lailla määräaikaista rajoituksia, joilla pyritään estämään ehdotettavan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia (PeVL 30/2016 vp).

Jäljempänä tässä lausunnossa on erikseen arvioitu rahoitusratkaisun vaikutuksia Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta.

Oikeusministeriö pitää kuitenkin aiheellisena korostaa, että ehdotettu uudistus ei saa kokonaisuutena vaarantaa kuntien edellytyksiä vastata lakisääteisistä tehtävistään. Uudistus ei saa myöskään merkittävästi heikentää kuntien kykyä vastata palveluvaliokunnistaan tai kaventaa kuntien mahdollisuuksia huolehtia yleisen toimialaan kuuluvista tehtävistä. Ehdotettua hallintomallia toteutettaessa on niin ikään tärkeää huolehtia erikseen 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 edistämismallin sekä kuntien ja maakuntien välisen yhteistyön kannalta merkityksellistä sääntelyä (7 §).

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on vuosille 2017-2020 kohdistuvasta julkisen talouden selonteosta antamassaan lausunnossa (PeVL 19/2016 vp) katsonut, että siinä määrin kuin sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät kuntia suuremmille itsehallinnollisille hallintoalueille, joiden menot rahoitetaan valtionosuuksilla tai niitä vastaavilla rahoituskeinoilla, on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä huolehtia lakisääteisesti rahoituksen riittävyden arvioinnista valtion ja itsehallintoalueiden välisessä suhteessa. Tällaisen arvioinnin tulisi kohdistua ainakin palvelujen laadun, yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyden väliseen suhteeseen. Valtionosuuslainsäädäntöä kehitettäessä on syytä huolehtia valtionosuuksien määräytymisestä oikeudenmukaisin periaattein siten, että myös kuntien tehtävät ja rahoitus ovat tasapainossa.

5. Ehdotetun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistuksen suhde Ahvenanmaahan

Ehdotetun rahoitusmallin vaikutuksista Ahvenanmaalla

Esitysluonnoksen mukaan tarkoituksena on rahoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus muuttamalla kuntien ja valtion ansiotuloverokertymien jakautumista. Tätä ehdotetaan toteutettavaksi siten, että valtion verotuloja kasvatettaisiin tuloveroasteikkoa muuttamalla ja kunnallisveron tuottoa samalla alennettaisiin. Koska verotuskustannusten jakautumiseen valtiollisen ja kunnallisten veronsaajien kesken vaikuttavat muun muassa verojen kokonaiskertymä sekä verolajien lukumäärä, ehdotetaan Verohallinnosta annetun lain verotuskustannusten jakoa koskevia säännöksiä muutettaviksi.

Uudistuksen rahoittamista koskevista verotuksellisista vaikutuksista Ahvenanmaalla on esitysluonnoksessa tehty selkoa. Oikeusministeriön valtiovarainministeriöltä erikseen saamien tietojen mukaan uudistuksen muilla rahoitusvaihtoehdoilla voidaan arvioida olevan vähäisempiä vaikutuksia yksilön, Ahvenanmaan itsehallinnon ja maakunnan kuntien itsehallinnon kannalta kuin nyt ehdotetulla rahoitusmallilla. Esitysluonnoksen mukaan ehdotetun rahoitusmallin vaikutusten selvittämistä näiden minimoimiseksi Ahvenanmaalla jatketaan valtiovarainministeriön puolelta edelleen yhteistyössä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan uudistuksen vaikutusten selvittäminen on saatettava päätökseen sellaisessa aikataulussa, että hallituksen esitykseen sisältyisi lainvalmisteluohjeiden mukainen ja riittävä vaikutusten arviointi uudistuksen rahoittamiseksi tarkoitettun veroasteikkomallin kaikista vaikutuksista myös Ahvenanmaalla.

Esityksen suhde perustuslaissa säädettyyn Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoon ja kunnalliseen itsehallintoon

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus koskee lainsäädännönalaa, joka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan on Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva. Sen vuoksi valtakunnassa vireillä oleva uudistus ei tulisi koskemaan sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämistä Ahvenanmaalla, vaan siellä on kyseisten lainsäädännönalojen järjestämisvastuista ja rahoittamisesta voimassa maakunnan oma lainsäädäntö. Ahvenanmaan maakunta on kuntien sijasta pari vuosikymmentä vastannut terveydenhuollon järjestämisestä Ahvenanmaalla. Sen sijaan sosiaalihuolto on siellä edelleen Ahvenanmaan kuntien vastuulla.

Siten soten järjestämisuudistus ei tulisi voimaan Ahvenanmaalla. Tästä huolimatta uudistuksen rahoittamiselle valittu verotusratkaisu tulisi voimaan myös siellä. Tämän vaikutukset ovat verotuksellisessa suhteessa ja maakunnan talouteen nähden osittain erilaisia Ahvenanmaalla kuin valtakunnassa.

Osaltaan rahoitusuudistuksen taloudelliset vaikutukset Ahvenanmaalla johtuvat sille valitusta vaihtoehdosta sekä itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa ja 27 §:n 36 kohdassa säädetystä maakunnan ja valtakunnan lainsäädäntövallanjaosta verotuksessa. Verotuskustannusten jaosta ehdotettuja, verohallinnosta annetun lain säännöksiä sovellettaisiin Ahvenanmaalla vain siltä osin kuin nämä koskevat valtionverotusta, joka on valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva asia. Kunnallisverotuksen ollessa taas Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallassa, ehdotetun lain kunnallisveron tuoton alentamista koskevat säännökset eivät oikeusministeriön arvion mukaan tulisi voimaan Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa.

Esitysluonnoksen mukaan rahoitusuudistuksella verotuksen painopistettä siirrettäisiin kunnilta valtiolle eli valtion verotulot kasvaisivat ja kuntien pienentyisivät. Yleisperusteluissa esitetyn alustavan suuruusluokka-arvion mukaan valtionverotuksessa ehdotetun kiristyksen myötä Ahvenanmaan verovelvollisilta siirtyisi uusia verotuloja valtiolle noin 60 miljoonaa euroa. Näiden valtion verotulojen palauttaminen Ahvenanmaan maakunnalle ehdotetaan esitysluonnoksen mukaan huomioitavaksi ns. vuotuisen tasoitusmaksun mitoituksessa. Näiden varojen jakaminen edelleen maakunnan kunnille kuuluisi esitysluonnoksen mukaan Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaan, mikä on oikea havainto. Ehdotetun kompensaaation myötä rahoitusuudistuksen taloudelliset vaikutukset Ahvenanmaalla nähdään esitysluonnoksessa neutraaleiksi.

Tämän lisäksi Ahvenanmaan maakunnan ja kuntien edellytetään vapaaehtoisesti muuttavan Ahvenanmaan kunnallisverotusta ja kunnallisveroprosentteja, jotta valtakunnassa toteutettavan uudistuksen valtionverotus-

ratkaisulla ei olisi ahvenanmaalaisten veronmaksajien kannalta valtakunnan veronmaksajista poikkeavaa ja kokonaisverotustasoa maakunnassa merkittävästi korottavaa vaikutusta.

Oikeusministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä olisi arvioitava erityisesti ehdotetun rahoitusmallin suhdetta Ahvenanmaan itsehallintolain 75 ja 120 §:ään. Ahvenanmaan itsehallintolaki ei muodollisesti ole perustuslaki, mutta se rinnastuu tähän vaikeutetun säätämisyjärjestyksensä vuoksi. Ahvenanmaan maakunnalla on Suomen valtiojärjestyksessä erityisasema. Maakunnalla on laaja itsehallinto, johon kuuluu myös itsenäistä lainsäädäntövaltaa ja joka siten ytimeltään poikkeaa muista perustuslailla turvatuista itsehallinnollisista järjestelyistä (HE 1/1998 vp, s.127 ja 177). Valtakunnassa tehtävästä sote-uudistuksesta huolimatta maakunnan itsehallintoviranomaiset vastaavat edelleen terveydenhuollon järjestämisestä Ahvenanmaalla.

Siltä osin kuin Ahvenanmaan kunnat nauttivat perustuslaissa säädettyä kunnallista itsehallintoa, ehdotetun veroasteikkomallin ja tämän vaikutusten suhdetta kunnallisesta itsehallinnosta säädettyyn 121 §:ään on hallituksen esityksessä niin ikään syytä arvioida vielä erikseen Ahvenanmaan kuntien näkökulmasta. Perustuslain 121 § kattaa muun muassa kuntien verotusoikeuden sen mukaan kun lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että kuntien verotusoikeus ja siihen liittyen kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan kuuluvat perustuslailla suojattuun kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Tällainen oikeus on myös Ahvenanmaan kunnilla siltä osin kuin ne jatkossakin vastaavat sosiaalihuollon järjestämisestä Ahvenanmaalla.

Esitysluonnoksen mukaan maakuntaa olisi tarkoitus kompensoida kiristyneestä valtionverotuksesta. Sitä kautta maakunta ja sen kunnat saataisiin motivoitua vapaaehtoisesti tekemään tarvittavat mukautukset maakunnan kunnallisverotukseen, jotta verovelvollisten kokonaisverotustaso ei siellä kiristyisi. Jos maakuntaa kompensoitaisiin täysin kiristyneestä valtionverotuksesta, rahoitusuudistus voitaisiin oikeusministeriön mukaan katsoa olevan taloudellisilta vaikutuksiltaan neutraali myös Ahvenanmaalla. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä olisi kuitenkin riittävästi arvioitava, millä tavoin ehdotettu taloudellinen kompensatio olisi riittävä keino poistamaan sitä puuttumista Ahvenanmaan maakunnan ja sen kuntien perustuslain 75, 120 ja 121 §:ssä säädettyyn itsehallinnolliseen harkintaan, joka rahoitusuudistus osaltaan myös tarkoittaisi, kun tämä edellyttäisi vapaaehtoisia toimenpiteitä Ahvenanmaan viranomaisilta, jotta kokonaisverotus Ahvenanmaalla ei muodostuisi kohtuuttomaksi verovelvollisten kannalta.

Lakiehdotus Ahvenanmaan talousjärjestelmään kuuluvan tasoitusperusteen muuttamisesta

Esitysluonnoksen lakiehdotuksessa 28 ehdotetaan annettavaksi laki itsehallintolain 47 §:n 1 momentissa säädetyn tasoitusperusteen muuttamisesta. Esitysluonnoksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntaudistuksessa valtion verotulot kasvaisivat noin 11,5 miljardilla 169 eurolla.

Oikeusministeriö ei ota kantaa esitysluonnoksessa tehtyihin taloudellisiin arvioihin. Ministeriö toteaa kuitenkin, että uudistuksen lopputulos Ahvenanmaan maakunnan kannalta tulisi olla taloudellisesti täysin neutraali, ei yksinomaan tasoitusperusteen osalta, vaan myös mitä tulee Ahvenanmaan maakunnalle ja sen kunnille palautettaviin verotuloihin (edellä).

Oikeusministeriö yhtyy luonnoksessa esitettyyn käsitykseen siitä, että uudistuksen myötä valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuisivat itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukaisesti tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Sen vuoksi tasoitusperusteen muuttamisesta voitaisiin säätää itsehallintolain 47 §:n 5 momentissa tarkoitettulla lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.

Lakiehdotuksen johtolauseessa on kuitenkin riittävästi huomioitava itsehallintolaissa edellytetty maakuntapäivien suostumus seuraavasti: ”Eduskunnan päätöksen mukaisesti sekä Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella, säädetään”. Kun hallituksen esitys on annettu eduskunnalle, valtiovarainministeriön on huolehdittava siitä, että maakuntapäiville toimitetaan tasavallan presidentin perustuslain 58 §:n 1 momentin järjestyksessä tekemä esitys suostumuksen hankkimiseksi ehdotettuun lakiin.

6. Uudistuksen vaikutuksista tuomioistuinten työmäärään

Oikeusministeriön näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että uudistuksen vaikutus valitusasioita käsittelevien tuomioistuinten asia- ja työmääriin selvitetään lainmuutosten valmisteluvaiheessa. Hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden työmäärään vaikuttavat asiamäärien lisäksi muun muassa yksittäisen asian vaikeusaste. Kokonaisuuden kannalta merkityksellistä on myös asioiden jakaantuminen tuomioistuinten välillä. Oikeusministeriön pitkän tähtäimen tavoite on kehittää hallinto-oikeuksista mahdollisimman tasavahvoja alueellisia hallintotuomioistuimia.

Maakunnat olisivat kokonaan uusia toimijoita. Maakunnille siirtyisi tehtäviä ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista ja kuntayhtymistä sekä kunnista. Maakuntien toimielimet ja viranhaltijat tekisivät valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Voimaanpanolain 5 §:ssä säädettäisiin maakuntajaosta. Koska jako vastaa hyvin pitkälti ny-

kyistä maakuntajakoa, ei muutoksella olisi oletettavasti suurta vaikutusta asiamäärien jakautumiseen alueellisten hallinto-oikeuksien kesken.

Maakuntalaissa (1. lakiehdotus) otettaisiin käyttöön uusi valituslaji, maakuntavalitus. Ehdotetut muutoksenhakusäännökset valituslupaperusteineen vastaisivat pitkälti kuntalakia. Hallintotuomioistuimissa on vahva kunnallisasioiden osaaminen. Uuden asiaryhmän haltuun ottamiseen ei ole siten arvioitava liittyvän erityisiä haasteita, ja se on toteutettavissa täydennyskoulutuksella. Lainmuutos vähentäisi oletettavasti kunnallisvalitusten määrää, mutta samalla se toisi kokonaan uuden valituslajin ja sen mukaisia valituksia hallinto-oikeuksiin.

Ehdotuksessa ei ole arvioitu sitä, kuinka paljon maakuntalain mukaisia valituksia tehtäisiin tai kuinka paljon kunnallisvalitusten määrä vähenisi, toisin sanoen lainmuutoksen vaikutusta hallinto-oikeuksien valitusmääriin ei ole arvioitu. Myös muun muassa maakuntien perustamiseen liittyvät virkamiesten asemaa koskevat päätökset ovat valituskelpoisia. Maakuntalain säätämiseen liittyviin muihinkin lainmuutosehdotuksiin liittyy muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuksiin. Lausuttavana olevan lakipaketin vaikutus tuomioistuinten asiamääriin tulisi arvioida kokonaisuutena ja laajasti. Valituskelpoisia päätöksiä tehdään jo maakuntien perustamisesta eli 1.7.2017 lähtien, vaikka maakunnat aloittavat varsinaisen toimintansa vasta 1.1.2019.

Valitusmääriä arvioitaessa on huomioitava se, että maakuntavalituksen tekemiseen oikeutettujen piiri on hyvin laaja. Kuten kunnallisvalitustakaan, maakuntavalitusta ei ole syytä säätää maksuttomaksi. Oikeudenkäyntimaksusta huolimatta maakuntalain säätämisen on arvioitava lisäävän hallinto-oikeuksiin ohjautuvien valitusten määrää. Asiamäärillä on vaikutusta hallinto-oikeuksien toimintaan ja resursointiin. Tästä syystä maakuntalain säätämisen vaikutus hallinto-oikeuksiin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen ohjautuvien valitusten määrään on syytä arvioida jatkovalmistelussa.

Sääntely rakennettaisiin ehdotuksen mukaan siten, että muutoksenhakutapana olisi maakuntavalitus, jollei erityissäännöksellä säädettäisi valittamista hallintolainkäyttölain mukaisella hallintovalituksella. Valituslaji vaikuttaa muun muassa muutoksenhakuun oikeutettujen piiriin. Oikeusministeriö katsookin, että jatkovalmistelussa tulisi selvittää ne asiaryhmät, joissa hallintovalitus olisi maakuntavalitusta tarkoituksenmukaisempi muutoksenhakulaji maakunnan päätöksestä. Tässä yhteydessä olisi hyvä selvittää myös se, voisiko muutoksenhaun ensi asteeksi näissäkin asioissa säätää oikaisuvaatimusmenettelyn. Periaatteet oikaisuvaatimusmenettelyn soveltuvuudesta eri asiaryhmiin on esitetty hallituksen esityksessä eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp).

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä on esitetty myös valituslupajärjestelmän laajentamista. Esitykseen antamassaan lausunnossa (PeVL 55/2014 vp) perustuslakivaliokunta on katsonut, että asian laatu tai merkittävyys eivät välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa niissäkään asioissa, joihin esityksessä ei ehdotettu valituslupaa. Oikeusministeriö esittääkin harkittavaksi valitusluvan käyttöönottoa paitsi muutoksenhaussa hallintolainkäyttölain mukaisesti, myös haettaessa muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta maakuntavalituksella. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan valitusluvan käyttöönottoa tulisi lähitulevaisuudessa harkita myös kunnallisasioissa.

Ehdotuksessa ei esitetä hallintolainkäyttölain yleissäännöksestä poikkeavaa forum-sääntelyä. Oikeusministeriö kannattaa sitä, että forum-sääntely jätettäisiin yleissäännösten varaan. Oikeusministeriö pitää niin ikään tärkeänä, että muutoksenhakutie ympäristöasioissa (ml. ympäristönsuojelulaki ja vesilaki) säilyy ennallaan.

7. Vankien ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden sosiaali- ja terveystalvet

Vastuu vankien terveydenhuollon järjestämisestä siirtyi vuoden 2016 alusta lukien Rikosseuraamuslaitokselta Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle. Yhtenä keskeisenä vaikuttavuustavoitteena siirron taustalla nähtiin mahdollisuus tukea vankien terveydenhuollon palvelujen jatkumoa siviilissä vapautumisen jälkeen. Tämän tavoitteen toteutuminen tulisi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa varmistaa. Siirto koski vain terveydenhuollon palveluja. Rikosseuraamuslaitos järjestää edelleen omana toimintanaan vangeille päihdekuntoutusta ja rikolliseen käyttäytymiseen vaikuttavaa ohjelmatyötä, kuntouttavaa toimintaa ja vastaa vapauttamisen suunnittelun yhteydessä myös yhteistyöstä sosiaalihuollon palveluihin. Keskeisiä yhteistyötahoja vapauttamisen valmistelussa ovat asumissosiaalisten palvelujen tuottajat sekä päihde- ja mielenterveyspalvelut.

Siirryttäessä maakuntien järjestämiin sosiaali- ja terveystalvetuihin tulee ottaa huomioon, miten varmistetaan kuntien kanssa käynnistetty yhteistyö rikosseuraamusasiakkaiden sosiaali- ja päihdepalveluiden toteuttamisessa. Rikosseuraamusalalla on vuosien ajan pyritty yhä tiiviimpään yhteistyöhön yhdyskuntaseuraamusta ja vankeutta suorittavien henkilöiden kotikuntien kanssa. Rikosseuraamusten täytäntöönpanosta annetuissa säädöksissä seuraamusten täytäntöönpanolle on asetettu vaativat tavoitteet parantaa rikoksista tuomittujen valmiuksia elää rikoksetonta elämää. Tavoitteen saavuttamiseksi Rikosseuraamuslaitoksen on välttämätöntä voida toimia yhteistyössä yhteiskunnan yleisten palvelujärjestelmien kanssa erityisesti sosiaali- ja terveystalvetuiden järjestämisessä.

Edellä todetusta Rikosseuraamuslaitoksen ja kuntien yhteistyöstä on myös nimenomaisesti säädetty seuraamusten täytäntöönpanoa koskevassa lainsäädännössä. Esimerkiksi yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain (400/2015) 12 §:ssä säädetään tukitoimenpiteistä seuraavasti:

Ryhtyessään 11 §:ssä tai 71 §:n 3 momentissa tarkoitettuun rangaistusajan suunnitelman laadintaan Rikosseuraamuslaitoksen tulee tarpeen mukaan yhdessä sosiaali- ja terveysviranomaisen kanssa kartoittaa rikoksesta epäillyn elinolosuhteita ja tukitoimenpiteiden tarvetta. Yhdyskuntaseuraamuksen täytäntöönpano sekä tuomitun elämänhallintaa ja rangaistuksen suorittamista edistävät tukitoimet on sovittava yhteen.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja tukitoimenpiteitä yhteen sovitettaessa kunta vastaa kunnallisten peruspalveluiden kustannuksista. Rikosseuraamuslaitos vastaa yhdyskuntaseuraamuksen täytäntöönpanoon liittyvien toimintojen kustannuksista.

Ja lain 71 §:n 3 momentissa säädetään ehdonalaisen vapauden valvonnan sisältöä koskien:

Jos vanki asetetaan 70 §:n 1 momentin nojalla valvontaan, Rikosseuraamuslaitos laatii hyvissä ajoin ennen ehdonalaiseen vapautteen päästämistä yhteistyössä vangin kanssa valvontaa koskevan rangaistusajan suunnitelman. Tämä suunnitelma on sovittava yhteen vankeusaikaisen rangaistusajan suunnitelman kanssa. Suunnitelmaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin oltava yhteistyössä vangin koti- ja asuinkunnan sekä muiden viranomaisten, yksityisten yhteisöjen ja henkilöiden kanssa.

Vastaavasti vankeuslain 4 luvun 7 §:n 2 momentista rangaistusajan suunnitelmaa koskien todetaan:

Suunnitelma valmistellaan yhteistyössä vankeuteen tuomitun kanssa. Rangaistusajan suunnitelmaa ja siihen sisältyvää vapauttamissuunnitelmaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin oltava yhteistyössä tuomitun suostumuksella hänen koti- tai asuinkuntansa sosiaali-, terveys-, asunto- sekä työvoimaviranomaisten, muiden viranomaisten sekä yksityisten yhteisöjen ja henkilöiden kanssa.

Rikosseuraamusasiakkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisessä on pitkään ollut epätietoisuutta ja vaihtelevia käytäntöjä, maksaako toiminnan Rikosseuraamuslaitos vai tuomitun kotikunta. Maakuntajärjestelyyn siirryttäessä maksava taho on joka tapauksessa valtio. Olisi suotavaa, että tämän muutoksen myötä kustannusjakokysymys poistuisi. Ristiriitaisessa tilanteessa se on saattanut estää tuomitun tarvitseman palvelun saamisen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusker-

tomuksen 18/2016 mukaan viranomaisten asiakassuunnitelmia ei juuri-kaan soviteta yhteen, vaikka näin tulisi tapahtua sekä sosiaalihuoltolain että vankeutta ja yhdyskuntaseuraamuksia koskevan lainsäädännön perusteella. Tarkastuskertomuksessa kunnat toivat esiin rikostaustaisten kanssa työskentelyyn liittyvinä keskeisinä ongelmina ajan ja taloudelliset resurssit.

Oikeusministeriö korostaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa tulisi erityistä huomiota kiinnittää erityisryhmien palvelujen järjestämiseen. Palvelujen tilaajan on tunnistettava syrjäytymisvaarassa olevien ja jo syrjäytyneiden palvelutarpeet. Rakennemuutosta tehtäessä palveluita ei pidä rakentaa pelkästään ns. keskivertoasiakkaiden tarpeista lähtien, vaan on nähtävä, että syrjäytyneet ja syrjäytymisvaarassa olevat henkilöt ja ryhmät tarvitsevat tavallista enemmän tukea ja apua sekä keskenään yhteistyössä toimivia palveluita selviytyäkseen.

Yli 70 prosentilla vangeista on vaikea päihdeongelma ja yli kolmanneksella hoitoa vaatinut psykiatrinen häiriö. Noin 60 %:lta vangeista puuttuu toisen asteen koulutus. Vuonna 2015 kolmasosa vangeista vapautui asunnottomana (lähes 2000 vankia). Noin 40 prosenttia vapautuneista oli lyhyttuomioisia vankeja, jotka olivat vankilassa enintään 3 kuukautta. Lyhyttä tuomiota suorittavat palaavat usein takaisin vankilaan ja heidän saattamisensa palveluiden piiriin on haastavaa. Palvelun saanti ei saisi olla riippuvaista määrärahojen riittävydestä tai palvelujen rajaamisesta kuten viime vuosina on ollut esimerkiksi pitempiäaikaisen päihdekuntoutuksen tai tiettyjen erityisryhmien asumispalveluiden osalta. Kun palvelujen järjestämistä vastuu siirtyy maakunnan palvelulaitokselle, joka on yksittäistä kuntaa suurempi toimija, tilanteen voi odottaa paranevan myös erityisryhmien palvelujen osalta. Vangit ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaat muodostavat yhteiskuntamme huono-osaisimman väestöryhmän, joiden tarpeenmukaisten palvelujen turvaaminen on erityisen haasteellista heille kasautuneiden ongelmien vuoksi. Tuloksekas työskentely tämän kohderyhmän kanssa edellyttää koordinoitua, moniammatillista sekä eri sektoreiden järjestämis- ja vastuurajat ylittävää työskentelyä.

Oikeusministeriö pitää hyvänä uudistuksen lähtökohtana sitä, että maakunta vastaa siitä, että palvelut ovat yhteen sovitettuja kokonaisuuksia ja ne toteutetaan väestön tarpeiden mukaisesti lähellä asiakkaita. Olennaisen tärkeää uudistuksessa on se, että yhdellä organisaatiolla on vastuu koko palveluketjusta. Esityksessä todetaan, että erityisesti palveluja paljon käyttäville tulee antaa ohjausta ja tehdä laaja-alainen palvelutarpeen arvio ja asiakassuunnitelma. Silloin kun on kyse vankeusrangaistusta tai yhdyskuntaseuraamusta suorittavasta henkilöstä laaja-alainen palvelutarpeen arviointi sekä asiakassuunnitelmat tulisi laatia eri viranomaisten (Rikosseuraamuslaitos, maakunnan palveluntuottajat) välisessä yhteistyössä asiakasta kuullen. Palvelujen tarve ei katkea rangaistuksen suorittamisen aikana. Rikostaustaisen asiakkaan kuntoutus- ja palvelutarpeen arvioinnin

jälkeen haaste on kuntoutuksen polkuihin liittyvän riittävän vahvan palveluohjauksellisen luominen.

On tärkeää, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjät osallistuisivat myös tuomittujen vapauttamissuunnitelmien laadintaan. Erityisen tärkeää on turvata vapautuvan vangin toimeentulo, asuminen ja kuntoutusjatkumot henkilön siirtyessä vankilasta vapauteen. Tämä edellyttää suhteellisen pysyviä yhteistyörakenteita, jotta tieto rangaistusten täytäntöönpanon aikana tehdystä kuntouttavasta työstä välittyisi maakunnan palveluntuottajille ja henkilön kokonaistilanne hahmottuisi. Lisäksi kun kyseessä useinkin on moniongelmainen ja rikolliseen elämäntapaan ajautunut henkilö, toimenpiteiden suunnittelussa ja toteuttamisessa on lähtökohtaisesti kyse julkisen vallan käytöstä. Palvelun tuottaminen yksityisen yrityksen ja työntekijän toimin on silloin hyvin kyseenalaista.

Oikeusministeriö pitäisi hyvänä, että kohderyhmän palvelujen järjestämisen vastuu säilyisi julkisilla palveluntuottajilla, jotta pitkäaikaisia yhteistyörakenteita ja yhteisiä palvelu- ja palvelujatkumoprosesseja olisi mahdollista kehittää. Toinen tärkeä asia paljon palveluja käyttävän asiakkaan kannalta on palvelun saaminen ns. yhden luukun periaatteella ja mahdollisimman lähellä fyysistä asuinpaikkaa.

8. Uudistuksen merkitys korruption torjunnan näkökulmasta

Tutkimusten mukaan julkiset hankinnat ovat yksi korruption riskialueista ja korruptiota esiintyy erityisesti liike-elämän ja viranomais toiminnan rajapinnassa. Esitysluonnoksessa käsiteltävät asiat liittyvät monilta osin juuri edellä kuvattuun toimintaympäristöön, jossa on kohonnut korruption riski. Oikeusministeriö esittääkin, että korruption torjunnan näkökulma otettaisiin riittävässä määrin huomioon maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön uudistamisessa myös tulevien lainsäädäntöhankkeiden osalta.

Oikeusministeriö katsoo, että julkisen toiminnan yhtiöittämiseen liittyy korruption torjunnan näkökulmasta riskitekijöitä. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että myös tältä osin pyritään varmistamaan riittävä avoimuus julkisten varojen käytössä ja päätöksenteossa. Oikeusministeriö edelleen toteaa, että myös EU:n korruption torjuntaraportissa 2014 on kiinnitetty huomioita avoimuuden tärkeyteen. Raportissa pyydetään muun muassa Suomea varmistamaan, että ulkopuoliset tahot saisivat enemmän tietoa kuntien yhtiöiden tekemistä hankintasopimuksia.

Oikeusministeriö on lisäksi kiinnittänyt huomiota esityksessä maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulosta annetun lain 40 §:ään, jonka mukaan palvelukeskukset voivat hankkia niiden tuottamisvastuulle kuuluvia palveluja kunnilta, kuntayhtymiltä ja tämän lain voimaan tullessa palveluja kunnille ja kuntayhtymille

tuottavilta yksityisiltä tai julkisoikeudellisilta palvelujen tuottajilta ilman kilpailutusta vuodesta 2019 alkaen enintään vuoden 2022 loppuun saakka. Oikeusministeriö toteaa suurten taloudellisen intressien ollessa kysymyksessä, kilpailutusvaatimusten poistamiseen siirtymäkaudella liittyvän riskejä, jotka tulisi ottaa huomioon. Epäasiallinen vaikuttaminen tai muu korruptiivinen toiminta siirtymävaiheen aikana saattaa johtaa ylihintaisiin palveluiden tai tuotteiden hankintoihin ja normaalia pidempiin puitesopimuksiin, jos hankintoja ei kilpailuteta. Kilpailuttamisedellytyksen poistaminen määrääjäksi, saattaa myös kasvattaa riskiä kilpailulain vastaisten epäterveiden rakenteiden syntymiselle kuten kartelleille. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että erityisesti siirtymäkauden aikana ilman kilpailutusta tehtyjen hankintojen valvonta pystyttäisiin järjestämään uskottavasti joko riittävällä avoimuudella tai vaihtoehtoisesti julkisia hankintoja valvovan viranomaisen toimesta.

Korruption torjunnan näkökulmasta on olennaista, että esitetyistä merkittävistä rakenteellisista muutoksista huolimatta, julkisten varojen käyttöön liittyvä läpinäkyvyys ja päätöksenteon avoimuus pyrittäisiin entistä paremmin turvaamaan jatkossa. Mahdollisimman laaja avoimuus ja asioiden julkisuus lisäävät kansalaisten luottamusta ja ennalta ehkäisee tehokkaasti julkisten varojen käyttöön liittyviä väärinkäytöksiä.

9. Eräitä yksityiskohtaisia huomioita lakiehdotuksista

Maakuntalaki

6 §. Maakunnan tehtäväalat

Maakunta olisi ehdotuksen mukaan monitoimialainen viranomainen, jonka pääasialliset tehtävät koostuisivat 6 §:n 1 momentissa luetelluista lakisääteisistä tehtävistä. Maakunta voisi lisäksi ottaa hoitaakseen tehtäviä 2 momentissa määritellyillä muilla tehtäväaloilla. Tällaisina tehtävinä mainitaan 2 momentin 6 kohdassa muut ”maakunnalle erikseen säädetyt tehtävät”.

Säännös saattaa johtaa virheelliseen käsitykseen siitä, että myös viimeksi mainittujen tehtävien hoitaminen perustuisi maakunnan harkintaan. Säännös on selvyiden vuoksi syytä erottaa omaksi momentiksi tai lisätä se 1 momentin viimeiseksi kohdaksi. Lakiteknisenä yksityiskohtana voidaan lisäksi mainita, että pykälässä säädetään sekä tehtäväaloista että yksittäisistä tehtävistä. Sääntelyä voisi pyrkiä vielä jäsentämään välttämällä tarpeetonta yksityiskohtaisuutta.

7 §. Järjestämisvastuu

Maakunta voisi ehdotetun 7 §:n mukaan järjestää tehtäviensä hoitamisen itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle, jollei laissa toisin säädetä. Järjestämisvastuu voitaisiin siirtää kunnalle vain, jos siitä laissa säädetään.

Tehtävien hoitamisesta järjestämisvastuussa oleva maakunta vastaisi ehdotetun 7 §:n 2 momentin mukaan asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta. Järjestämisvastuu sisältäisi lisäksi vastuun palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta ja laadusta, tarpeen ja määrän määrittämisestä, tuottamistavasta ja tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä lukuun ottamatta palvelulaitokselle säädettyä toimivaltaa.

Sääntelyä voidaan pitää erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin näkökulmasta sinänsä asianmukaisena. Jossain määrin vaikeasti hahmotettavaksi tosin muodostuu maakunnan vastuu asukkaan oikeuksien toteutumisesta niissä tapauksissa, joissa järjestämisvastuulle kuuluvan palvelun tuottaminen on eriytetty palvelulaitokselle. Säännösehdotuksen perustelujen valossa kyse näyttäisi olevan tältä osin pikemminkin maakunnan velvollisuudesta vastata ohjauksen ja valvonnan keinoin asukkaiden laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisen varmistamisesta.

Maakunta vastaisi 7 §:n 3 momentin mukaan tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle maakunnalle tai tehtävän hoitamisesta vastaisi lain perusteella toinen maakunta. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, osoittaako säännös riittävän yksiselitteisesti maakunnan velvollisuuden vastata sen järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien rahoituksesta myös silloin, kun tehtäviä hoidetaan palvelulaitoksessa tai maakuntakonserniin kuulumattomissa yhteisöissä. Maakunnan rahoitusvastuusta ei tule jäädä lakiehdotusten perusteella epäselvyyttä.

9 §. Tuottamista koskevan vastuun toteuttaminen ja valvonta

Maakunnan tulee 9 §:n 1 momentin mukaan varmistaa, että sen järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavalla palvelulaitoksella sekä palveluja tuottavilla yrityksillä, yhteisöillä ja säätiöillä on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta.

On sinänsä selvää, että maakunnan tulee osoittaa perustamalleen palvelulaitokselle riittävä peruspääoma ja rahoitus siltä osin kuin se hoitaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia tehtäviä. Lainsäädännöllisen erityis asemansa vuoksi palvelulaitoksen toiminnallisista ja taloudellisista edellytyksistä tulee säätää suoraan laissa. Palvelulaitos perustetaan maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien hoitamista varten.

Muuna palveluntuottajana toimimisen edellytyksenä olevasta kelpoisuudesta tulee puolestaan säätää nimenomaisesti lailla siltä osin kuin kyse saattaa olla perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen hallintotehtävien hoitamisesta. Sanotunlaisen erityisjärjestelyn tulee muutoinkin täyttää perustuslain 124 §:n vaatimukset lailla säätämisestä ja järjestelyn tarkoituksenmukaisuudesta. Ehdotettu säännös ei ole riittävä sääntelyperusta julkisten hallintotehtävien antamiselle viranomaisasemaa vaille olevalle toimijalle. Tämä käy sinänsä asianmukaisesti ilmi myös lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentista.

Ehdotetun 9 §:n 1 momentin asiallisesta käyttöalasta on aiheellista tehdä perusteluissa tarkemmin selkoa. Sääntelyä ei ole omiaan selkeyttämään se, että maakuntalakiehdotuksessa ja järjestämislakiehdotuksessa säädetään useassa eri yhteydessä ulkopuolisiin palveluntuottajiin kohdistuvista vaatimuksista täsmentämättä, minkä tyyppisestä palveluntuotannosta kulloinkin on kysymys.

Maakunnalla olisi 2 momentin mukaan velvollisuus ohjata ja valvoa sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa. Tässä tarkoituksessa maakunnan viranomaisella olisi oikeus tarkastaa palveluntuottajan tiloja ja laitteita sekä päästä ”tässä yhteydessä muihin kuin kotirauhan piiriin kuuluviin palveluntuottajan hallinnassa oleviin tiloihin”. Säännös tulee viimeksi mainituilta osin tarkistaa vastaamaan perustuslakivaliokunnan

myötävaikutuksella säädettyjä tarkastusvaltuuksia. Se voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti: ”--- sekä päästä tarkastuksen suorittamiseksi muihin kuin *pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin* palveluntuottajan hallinnassa oleviin tiloihin.”

Epäselväksi jää, onko säännösehdotuksessa tarkoitetun valvontavastuun tarkoitettu käsittävän tässä kaikenlaisuuteen maakunnan järjestämistä kuuluvan palvelutuotannon mukaan lukien tuottamisvastuun eriyttäminen palvelulaitokselle. Asianmukaisempaa olisi pyrkiä erittelevämpiin sääntelyyn sijoittamalla esimerkiksi palvelulaitoksen valvontaa koskevat säännökset sitä koskevaan 9 lukuun. Valmisteilla olevan valinnanvapausääntelyn piiriin kuuluvan palvelutuotannon valvonnasta tultaneen säätämään erikseen.

10 §. Maakuntien seuranta ja laillisuusvalvonta

Lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto voisi kantelun johdosta tutkia, onko maakunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Tarkoituksena lienee, että aluehallintoviraston toimivalta ulottuu lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuun maakunnan toimintaan kokonaisuutena käsittäen myös palvelulaitoksen ja muiden palveluntuottajien toiminnan siltä osin kuin ne hoitavat maakunnan järjestämistä kuuluvia tehtäviä. Säännös voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti: ”Aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko *maakunnan toiminta ollut* voimassa olevien lakien *mukaista*.”

23 §. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevan 23 §:n mukaan maakunnan olisi sisällytettävä ”1 ja 2 momentissa tarkoitettuja oikeuksia toteuttavat velvoitteet” maakunnan järjestämistä kuuluvia palveluja tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden kanssa tekemiinsä sopimuksiin sekä palvelulaitoksen hallintosääntöön. Palveluntuottajien on huolehdittava toiminnassaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisesta. Vastaava sääntely sisältyy viestintää koskevaan 28 §:ään.

Ehdotetussa yhteydessä tarkoitettaneen sopimista oikeuksien toteutumiseksi tarpeellisista käytännön järjestelyistä. Kokonaisvastuuta osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta ei sen sijaan voida jättää sopimusten tai palvelulaitoksen hallintosääntöön varaan.

9 luku. Maakunnan palvelulaitos

Sen lisäksi, mitä oikeusministeriö on palvelulaitossääntelyä koskevassa lausunnossaan todennut muun muassa tarpeesta selkeyttää ja vahvistaa maakunnan ohjaus- ja vaikutusvaltaa sen järjestämisvastuulle kuuluvaan palveluntuotantoon, tässä yhteydessä voidaan palvelulaitoksen osalta kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa lähdetään siitä, että itsenäiseksi julkisoikeudelliseksi laitokseksi määriteltyä palvelulaitosta voitaisiin pitää perustuslaissa tarkoitettuna viranomaisena siten, ettei sen toimintaa tulisi arvioida perustuslain 124 §:n kannalta. Oikeusministeriön näkemyksen tällaiseen tulkintaan on sinänsä mahdollista yhtyä ottaen huomioon palvelulaitoksen asema, tehtävät ja organisatorinen sääntely. Palvelulaitoksen viranomaisasema on sinänsä ratkaisevaa uudistuksen toteuttamiskelpoisuuden kannalta.

Vaikka palvelulaitos ei olisi valtionhallintoon kuuluva toimielin, sen asemasta ja tehtävistä säädettäessä on asianmukaista ottaa huomioon perustuslain 119 §:n vaatimus julkista valtaa käyttävän toimielimen yleisten perusteiden säätämisestä lailla. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 174/II, PeVL 5/2008 vp, s. 2/I). Lakiehdotuksen 52 §:n 1 momenttia on tässä tarkoituksessa syytä täydentää maininnalla vähintään palvelulaitokselle kuuluvista sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä sekä siitä, että palvelulaitos vastaa myös palveluiden tuottamiseen liittyvästä julkisen vallan käytöstä.

Lakiehdotuksen 54 §:n 1 momentin 1 kohtaa voisi harkita täydennettäväksi maininnalla siitä, että maakuntavaltuuston velvollisuutena on päättää palvelulaitoksen toiminnan tavoitteiden ohella tuotettavista palvelukokonaisuuksista ja niiden yhteensovittamisesta sekä muista maakuntalakiehdotuksen 7 §:ssä säädetyn järjestämisvastuun toteuttamiseksi tarpeellisista seikoista.

Jatkovalmistelussa on niin ikään aiheellista harkita maakuntaa koskevien säännösten soveltamisen ulottamista 63 §:n nojalla laajemmin koskemaan palvelulaitoksen toimintaa (mm. päätöksentekotavat, kokousmenettelyt). Myös 137 §:ssä säädetty varautumisvelvollisuus olisi ehdotetussa sääntelyratkaisussa perusteltua saattaa koskemaan palvelulaitosta.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotetun 52 §:n 2 momentin mukaan palvelulaitoksella voisi olla tytäryhteisöjä. Esitysluonnoksen perusteella jää avoimeksi, voisiko palvelulaitos harjoittaa yhtiöissään muuta kuin järjestämislakiehdotuksen 22 §:ssä tarkoitettua yhtiöttämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa toimintaa. Palvelulaitoksen asemaa ja tehtäviä koskeva 52 §:n 1 momentin sääntely on toisaalta mahdollista

ymmärtää tyhjentäväksi siten, ettei palvelulaitos voisi harjoittaa liiketoimintaa. Selvää on sekin, ettei palvelulaitos voi ilman lainsäädännön nimenomaista tukea yhtiöittää sille osoitettuja maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia tehtäviä siltä osin kuin niissä on kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuista julkisista hallintotehtävistä. Palvelulaitoksen viranomaisaseman vahvistamiseksi lakia olisi perusteltua täydentää nimenomaisella säännöksellä siitä, että palvelulaitos ei voi itse harjoittaa liike-toimintaa.

Jatkovalmistelussa on näiltäkin osin syytä tehdä asianmukaisesti selkoa palvelulaitoksen asemasta ja tehtävistä sekä tarpeen mukaan täsmentää lakiehdotusta.

79 §. Virheellinen menettely luottamustoimessa

Ehdotettu 79 § sisältää säännökset luottamustoimen hoitamisessa tapahtuneen virheellisen menettelyn vaikutuksesta luottamustoimeen. Pykälän 1 ja 2 momentti vastaa asiallisesti voimassa olevan kuntalain 40 §:n sääntelyä.

Pykälän 3 ja 4 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännökset maakuntavaltuuston oikeudesta ja tietyin edellytyksin velvollisuudesta pidättää luottamushenkilö toimestaan rikostutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi, jollei tämä ole itse ilmoittanut vetäytyvänsä luottamustoimestaan. Ehdotetun 5 momentin mukaan viranomaisella olisi valmistellessaan 3 ja 4 momentissa tarkoitettua päätöstä oikeus saada esitutkintalain 3 luvun 6 §:n mukainen ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta.

Sääntelyn todetaan viimeksi mainituilta osin vastaavan asiallisesti kuntalakiin ehdotettuja muutoksia. Oikeusministeriön saaman tiedon mukaan valtioneuvosto ei ole kuitenkaan antamassa eduskunnalle kyseistä kuntalain muuttamiseen tähtäävää hallituksen esitystä. Asianomaista sääntelyä ei ole siten edellä sanotun vuoksi perusteltua sisällyttää myöskään maakuntalakiehdotukseen.

Oikeusministeriö huomauttaa, että jos edellä tarkoitettu kuntalain muutosehdotus ja sitä asiallisesti vastaavan sääntelyn ottaminen maakuntalakiin tulee mahdollisesti myöhemmin uudelleen valmisteltavaksi, asiasta on syytä pyytää myös oikeusministeriön lausunto.

16 luku. Maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset

Ehdotetun 124 §:n mukaan maakunnilla olisi yhteishankintoja, toimitilaja kiinteistöhallinnon sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja tuottavia palvelukeskuksia. Palvelukeskus olisi julkisista hankinnoista annetun lain mukainen hankintayksikkö.

Lakiehdotuksen 125 §:stä ilmenevän lähtökohdan maakunnan, maakuntakonsernin tytäryhteisön ja maakunnan palvelulaitoksen olisi lähtökohtaisesti käytettävä palvelukeskusten tuottamia palveluja. Jatkovalmistelussa voisi vielä harkita, onko näin pitkälle menevän käyttövelvoitteen ulottaminen maakuntiin teknis-operatiivisen hallinnon osalta uudistuksen toteuttamisen kannalta välttämätöntä.

Palvelukeskuksiin sovellettaisiin 135 §:n mukaan osakeyhtiölain ohella hallintolakia, julkisuuslakia, kielilakia ja arkistolakia. Esitysluonnoksen perusteella jää avoimeksi, onko ehdotuksessa viimeksi mainituilta osin kyse ainoastaan informatiivisesta sääntelystä vai onko sääntelyn nimenomaisena tarkoituksena säätää hallinnon yleislakien soveltamisesta palvelukeskusten toimintaan siltäkin osin kuin yleislait eivät muutoin tulisi sovellettaviksi. Epäselväksi jääkin, kuuluisiko palvelukeskukselle julkisia hallintotehtäviä tai julkista valtaa. Esitystä on tältä osin välttämätöntä täydentää jatkovalmistelussa.

130 §. Tiedonsaantioikeus

Lain 130 §:ssä säädettäisiin maakuntien ja ministeriöiden sekä palvelukeskuksen tiedonsaantioikeudesta. Oikeusministeriö kiinnittää pykälän 1 momentin osalta huomiota siihen, ettei siinä ehdotettu tiedonsaantioikeus näytä ulottuvan salassa pidettäviin tietoihin. Jos näin tulisi olla, se tulisi ilmaista ehdotetussa säännöksessä esimerkiksi niin, että tiedonsaantioikeus on sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta on säädetty.

144 §. Päätöksen tiedoksianto asianosaiselle

Päätös annettaisiin ehdotetun 144 §:n mukaan tiedoksi hallintolain 59 §:ssä tarkoitettuna tavallisena tiedoksiantona.

Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että lakiehdotuksessa on tältä osin kyse hallintolain tiedoksiantosääntelyä koskevasta poikkeuksesta, jolle tulee esittää ehdotetun sääntelyn erityispiirteisiin kiinnittyvät asianmukaiset ja oikeusturvan kannalta kestävät perustelut.

Muutoksenhakusäätely

Maakuntalakiehdotuksen 139 §:n 2 momentissa säädettäisiin oikaisuvaatimusviranomaisesta muun muassa maakunnan palvelulaitoksen hallituksen päätöksestä ja 85 §:n 3 momentin mukaisesta palvelulaitoksen viranhaltijan päätöksestä tehtävässä oikaisuvaatimuksessa. Kuitenkin 1 momentissa oikaisuvaatimus säädetään tehtäväksi vain maakuntahallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätöksestä. Palvelulaitoksen viranhaltijan päätöksestä tehtävästä oikaisuvaatimuksesta säädettäessä on myös harkittava, mille taholle oikaisuvaatimus tehdään. Oikeusministeriö katsoo, ettei ole tarkoituksenmukaista säätää oi-

kaisuvaatimusta tehtäväksi yksittäiselle viranhaltijalle, vaan se tulisi säätää tehtäväksi palvelulaitokselle.

Sääntelemättä vaikuttaisi niin ikään jäävän valittaminen palvelulaitoksen oikaisuvaatimus päätöksistä. Sama koskee tiedoksiantoa maakunnan jäsenelle näissä asioissa.

Ehdotus laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

2 luku. Sosiaali- ja terveyden huollon järjestäminen

Maakuntahallinnon toteuttamisen todetaan edellyttävän järjestämisvastuun kokoamista kantokyvyltään vahvemille alueille erityisosaamista ja merkittäviä investointeja vaativissa palveluissa. Tässä tarkoituksessa lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset maakuntakohtaisista erityisvastuualueista ja yhteistyövelvoitteista.

Ensihoidon järjestämisvastuu olisi 9 §:n mukaisesti Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnilla. Ne järjestäisivät ensihoidon 10 §:ssä tarkoitetuilla yhteistyöalueilla. Viiteen yhteistyöalueeseen kuuluvista maakunnista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella siten, että yliopistollista sairaalaa ylläpitävät maakunnat kuuluisivat eri yhteistyöalueisiin. Yhteistyöalueelle laadittaisiin maakuntien yhteistyösopimus, jonka sisällöstä säädettäisiin 16 §:ssä. Valtioneuvosto voisi 18 §:n nojalla päättää yhteistyösopimuksesta ja sen sisällöstä sekä maakuntien välisestä työnjaosta, jos maakunnat eivät pääse sopimukseen, sopimus ei vastaa laissa säädettyjä vaatimuksia tai jos maakunnan asukkaiden yhdenvertaisuus ja palvelujen saatavuus vaarantuvat yhteistyöalueella. Sosiaali- ja terveydenhuollon laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluista vastaisivat 11 §:n 2 momentissa mainitut 12 maakuntaa.

Sääntely vastaa asiallisesti parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevaa terveydenhuoltolain muutosesitystä erikoissairaanhoidon keskittämisestä laajan päivystyksen yksiköihin, millä pyritään ennakkollisesti muuttamaan terveydenhuollon ja sosiaalipäivystyksen rakenteita sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistuksessa tavoiteltujen rakenteiden suuntaan (HE 224/2016 vp).

Ehdotetun 11 §:n 1 momentin mukaan osa sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon kuuluvista palveluista ja tehtävistä voitaisiin lisäksi koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien kustannusten perusteella. Suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavista palveluista ja niistä vastaavista maakunnista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotetun 11 §:n 3 momentin mukaan maakunta, jonka tehtäväksi palvelu on osoitettu, vastaisi palvelujen järjestämisestä ja siihen liittyvän toimivallan käytöstä siten, ettei muilla maakunnilla olisi tältä osin päätösvaltaa. Muut maakunnat eivät myöskään saisi tuottaa tai hankkia muualta mainittuja palveluja.

Yhteistyövelvoitteita ja keskittämistä pidetään esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan maakuntien erilaisen kantokyvyn vuoksi välttämättömänä palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi. Palvelujen keskittämistä koskevan 11 §:n 1 momentin ja yhteistyösopimusta koskevan sääntelyn (16 ja 18 §) todetaan vastaavan osittain perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä terveydenhuoltolain 45 ja 50 §:n sääntelyä. Valtioneuvoston ohjausvaltuudet eivät esityksen mukaan ole laajempia kuin sote-järjestämislain aikaisemmassa hallituksen esityksessä (HE 324/2014 vp). Sääntelyn valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä tukee perustelujen mukaan myös se, ettei perustuslakivaliokunta asiaa koskevassa lausunnossaan pitänyt järjestämisspätöksen sisältöä perustuslain kannalta ongelmallisena.

Esitysluonnoksen perusteluissa mainituista perusoikeuksien turvaamiseen liittyvistä syistä on sinänsä selvää, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmässä tarvitaan vahvaa yhteistyörakennetta ja valtionohjausta taroituksenmukaisesta työnjaosta sopimiseksi. Valtionohjaus on perusteltua myös rahoitusratkaisun kannalta. Ehdotettu sääntely mahdollistaa kokonaisuutena arvioiden kuitenkin melko pitkälle menevän puuttumisen maakuntien toimintaan.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 11 §:n 1 momentin taustalla oleva terveydenhuoltolain 45 § rajautuu vain erityistason sairaanhoidon keskittämiseen ja on siten alaltaan rajatumpi nyt ehdotettuun valtuutukseen verrattuna. Kun erityisesti otetaan huomioon asetuksetasoisesta sääntelystä johtuvat maakuntakohtaiset toimintavelvoitteet ja se, ettei muilla maakunnilla olisi ehdotuksen mukaan toimivaltaa keskitettävien palvelujen osalta, valtuutuksen perusteella jää jossain määrin avoimeksi kysymys valtuutuksen suhteesta perustuslain 121 §:stä johdettavaan vaatimukseen maakuntien tehtävien säätämisestä lailla.

Myös lakiehdotuksen 18 §:n mukainen valtioneuvoston toimivalta päättää yhteistyösopimuksen sisällöstä näyttää muodostuvan varsin laajasisältöiseksi. Valtioneuvosto näyttäisi ehdotuksen mukaan voivan puuttua melko harkinnanvaraisin perustein myös jälkikäteen maakuntien valtuustojen hyväksymiin yhteistyösopimuksiin.

Maakuntien itsehallinnon näkökulmasta asianmukaisinta olisi, että valtioneuvostolla olisi ainoastaan viimekätinen toimivalta päättää yhteistyösopimuksesta tilanteessa, jossa yhteistyöalueen maakunnat eivät pääse sen sisällöstä sopimukseen. Siltä osin kuin valtioneuvostolle katsotaan välttä-

mättömäksi osoittaa toimivaltaa puuttua sopimuksen sisältöön myös tilanteissa, joissa maakuntavaltuustojen hyväksymä sopimus tai siihen tehtävä muutos on järjestämislain 16 §:n vastainen, sääntelyä olisi perusteltua täydentää esimerkiksi valtioneuvoston nimenomaisella velvollisuudella vahvistaa täytäntöönpanon kohteena oleva sopimus laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Tässä suhteessa riittävänä ei voida pitää 17 §:n säännöstä yhteistyösopimuksen toimittamisesta sosiaali- ja terveysministeriölle. Valtioneuvoston toimivaltaa puuttua maakuntien tekemiin yhteistyösopimuksiin saattaisi olla lisäksi aiheellista harkita korotettavaksi esimerkiksi rajaamalla se tilanteisiin, joissa sopimus on olennaisesti järjestämislain 16 §:n vastainen.

15 §. Maakunnan palvelulupaus

Ehdotetun 15 §:n mukaan maakunnan palvelulupaus olisi maakunnan asukkaille osoitettu tahdonilmaisu siitä, miten maakunta toteuttaa sosiaali- ja terveyspalvelut. Palvelulupauksessa maakunta asettaisi tavoitteet sille, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan maakunnan asukkaiden tarpeet ja paikalliset olosuhteet sekä palvelujen saatavuus ja saavutettavuus huomioon ottavalla tavalla. Pykälän 4 momentin mukaan palvelulupaus ei muuta lailla säädettyä maakunnan veloitetta järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto.

Perustelujen mukaan palvelulupauksessa maakunta voisi asettaa tavoitteeksi esimerkiksi tavanomaisten palvelujen vastaanottoaikojen saatavuuden myös laissa säädettyä enimmäisaikaa lyhyemmässä ajassa. Maakunta voisi edellyttää tätä esimerkiksi palveluntuottajan kanssa tehtävässä sopimuksessa, jolloin palveluntuottajalla olisi erityinen intressi toteuttaa palvelut maakunnan palvelulupauksen mukaisesti välttyäkseen sopimusrikkomukselta.

Hallinnon lainalaisuuden vaatimuksesta johtuu, että viranomaistoimintaa ohjataan ensi sijassa lakeja säätämällä ja resursseja kohdentamalla. Palvelulupaus ei ole oikeusjärjestyksen tuntema instituutio eikä sillä voida turvata yksilön oikeuksia tai varmistaa oikeuksien toteutumista. Ehdotuksesta ilmenee, että palvelulupaus ei sitoisi sen antanutta maakuntaa. Sanotunlaisen tahdonilmaisun nimeäminen *palvelulupaukseksi* vaikuttaa jo terminologisesti ristiriitaiselta säännösehdotuksen sisällön kanssa. Palvelulupauksella voidaan korkeintaan kiinnittää viranomaisten ja palveluntuottajien huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Hallintolaki asettaa viranomaisen toiminnalle hyvää hallintoa ilmentävät laadulliset vähimmäisvaatimukset minkä lisäksi on tärkeää, että hallinto on tehokasta ja hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavat menettelyt ovat toimivia ja mahdollisimman selkeitä. Viranomaistoiminnan tehokkuutta on hallintolaisissa pyritty käsittelyaikasääntelyn ohella parantamaan muun muassa vähentämällä sekä viranomaisten että asiakkaiden kannalta

tarpeetonta lisätyötä ja lisäämällä edellytyksiä asiakkaiden omatoimisuuden asioidensa hoitamisessa.

Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko palvelulupausta koskeva sääntely lähtökohtaisestikaan tarkoituksenmukaista.

19 §. Palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjaus

Valtioneuvosto voisi lakiehdotuksen 19 §:n nojalla päättää maakuntia sitovasti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä sekä laajakantoisten investointien ja tietojärjestelmäpalveluiden toteuttamisesta. Jos maakunnan palvelurakenne ei varmista palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta tai tuottavuutta, valtioneuvosto voisi velvoittaa maakunnan tekemään tarvittavat muutokset sen järjestämisvastuulla olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Edellytyksenä olisi, ettei korjaavista toimenpiteistä ole sovittu yhteistyösopimuksessa tai sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa. Valtioneuvoston olisi päätöksessään määriteltävä ne muutokset, jotka maakunnan on tehtävä palvelujärjestelmäänsä. Perustelujen mukaan valtioneuvosto voisi päätöksellään esimerkiksi velvoittaa maakunnan lakkauttamaan tai perustamaan toimipisteitä tai edellyttää, että laitos muutetaan avohoidon toimintayksiköksi.

Valtioneuvoston ohjaustoimivallan sisältö ja suhde erityisesti viranomaisvalvontaa koskevaan 6 lukuun muodostuu esitysluonnoksen perusteella varsin vaikeasti hahmotettavaksi. Lakiehdotuksen 46 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja palvelurakenteen lainmukaisuuden valvonta ja valvontaan liittyvä ohjaus nimittäin kuuluisi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaiselle. Valvontaviranomainen voisi lakiehdotuksen 50 §:n mukaisesti epäkohtia havaitessaan sakon uhalla velvoittaa maakunnan korjaamaan havaitut puutteet tai poistamaan epäkohdat. Valvonnan määrittelemisen tältä osin ”laillisuusvalvonnaksi” ei sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle laissa säädettävien vaatimusten väljärsäältäisyys huomioon ottaen olennaisesti rajaa valvontaviranomaisen toimivaltaa.

Sääntelyä on jatkovalmistelussa selkeytettävä ja huolehdittava siitä, ettei viranomaisille säädetä päällekkäistä toimivaltaa. Toimivaltaista viranomaisesta koskevassa harkinnassa on syytä ottaa huomioon, että maakunnan palvelurakenteeseen puuttumisen mahdollistavassa sääntelyssä on kyse paitsi maakunnan itsehallinnon näkökulmasta myös yhteiskuntapoliittisesti merkittävästä toimivallasta.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota 19 §:n 6 momentin asetuksenantovaltuuteen, joka vaikuttaa osin päällekkäiseltä maakuntalakiehdotuksen 12 §:n 1 momentista ilmenevän valtioneuvoston asetuksenantovaltuuden kanssa. Tarkoituksena lienee, että järjestämislakiehdotuksen 19

§:n nojalla annettavalla asetuksella voidaan antaa maakuntalakiehdotuksen 12 §:n nojalla annettua valtioneuvoston asetusta tarkempia säännöksiä siitä, milloin investointi on laajakantoisuudesta taloudellisesti tai toiminnallisesti merkittävä. Järjestämislakiehdotuksen 19 §:n 6 momentin valtuussäännös on tässä tapauksessa aiheellista tarkistaa nimenomaisesti koskemaan maakuntalakiehdotuksen ”12 §:ssä ja sen nojalla” säädettyä tarkempien säännösten antamista.

3 luku. Palvelujen tuottaminen

Lakiehdotuksen 3 luku sisältää säännöksiä maakunnan velvollisuudesta yhtiöittää markkinaehtoiset ja valinnanvapauden piiriin kuuluvat palvelut (22 §), palvelun tuottajan velvollisuuksista (23 §), palvelun tuottajan kanssa tehtävästä sopimuksesta (24 §) ja palvelun tuottajan omavalvonnasta (25 §). Laajan valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen tuottamiseen liittyvät lisäksi 7 luvun säännökset hallintomenettelystä ja julkisuudesta (54 §) ja virkavastuusta (55 §).

Edellä tässä lausunnossa todetun mukaisesti oikeusministeriö ei pidä aiheellisena ottaa asianomaisiin säännösehdotuksiin valmistelun tässä vaiheessa kantaa valinnanvapautta koskevan lainsäädännön ollessa vasta valmisteilla. Selvää kuitenkin on, ettei sääntelyn esikuvaksi perusteluissa mainittu ammattikorkeakoululainsäädäntö ole asianmukainen pohja valinnanvapauslainsäädännön kehittämiseksi. Hallituksen linjaamassa asiakkaan valinnanvapausmallissa on kyse laajamittaisesta ja perusoikeusvaikutuksiltaan monitahoisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen organisoitiratkaisusta, joka ei ole asiallisesti eikä toiminnallisesti rinnastettavissa ammattikorkeakoulutoiminnan järjestämiseen.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että valinnanvapauslainsäädäntöä valmisteltaessa on otettava huomioon perustuslain 124 §:n vaatimukset julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien lakisäateisten sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtäminen ulkopuolisille on siten lähtökohtaisesti mahdollista vain säätämällä asiasta riittävän yksityiskohtaisesti lailla, mikäli perustuslain 124 §:n mukaiset tehtävien siirron edellytykset muutoin täyttyvät. Lailla on siten säädettävä muun ohella siitä, mitkä tehtävät voidaan antaa, millä edellytyksillä (ml. palveluntuottajien kelpoisuus, hyväksymismenettely) samoin kuin palvelun tuottajan asemasta, oikeuksista, velvollisuuksista ja vastuista. Lailla on niin ikään säädettävä palvelun tuottajiin kohdistuvasta viranomaisvalvonnasta ja valvontaviranomaisen toimivaltuuksista. Myös toiminnan rahoitusta koskevat kysymykset on ratkaistava säännösperusteisesti. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voida perustuslain 124 §:n mukaan siirtää viranomaiskoneiston ulkopuoliselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden vahvat kytkennät erityisesti perustuslain 19 §:n momenttiin asettavat korostettuja vaatimuksia palvelui-

den tasapuolisen saatavuuden sekä palvelutuotannon toimivuuden ja jatkuvuuden turvaamiselle myös mahdollisessa valinnanvapautta koskevassa asetelmassa. Yhtiömuoto ei ole ongelmitta sovitettavissa näihin lähtökohtiin. Kaavaillun valinnanvapausmallin toteuttaminen tulee siten vaatimaan perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimus huomioon ottaen perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä painavia ja oikeudellisesti kestäviä perusteita.

6 luku. Viranomaisvalvonta

49 §. Tarkastusoikeus

Valvontaviranomainen voisi tarkastaa maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen ehdotetussa laissa tarkoitettua toiminnan sekä toiminnassa käytettävät tilat silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on ”perusteltu syy”.

Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että viranomaisten toimien on jo hallintolain 6 § huomioon ottaen oltava perusteltuja. Jos sen sijaan tarkoituksena on edellyttää, että valvontaviranomainen voi suorittaa tarkastuksen vain epäillessään toiminnassa olevan puutteita tai epäkohtia, sääntely on aiheellista tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi. Ehdotetun kaltaisessa perusoikeuskytkentäisessä sääntely-yhteydessä valvontaviranomaisen toimivaltaa olisi kuitenkin ongelmallista sitoa tällä tavoin. Jatkovalmistelussa on syytä harkita tarkastuskynnyksen poistamista.

Pykälän 3 momentin säännös poliisin velvollisuudesta antaa valvontaviranomaiselle virka-apua tarkoituksen suorittamiseksi on poliisilain 9 luvun 1 §:n 1 momentti huomioon ottaen asiallisesti tarpeeton. Jos poliisin virka-avusta tahdotaan kuitenkin ottaa lakiin informatiivinen säännös, se on syytä tarkistaa muotoon: ”Poliisin on *valvontaviranomaisen pyynnöstä* annettava virka-apua tarkastuksen suorittamiseksi”.

50 §. Määräykset ja pakkokeinot

Pykälän viimeisen virkkeen kirjoitustapa tulisi tarkistaa tavanomaiseen muotoon: ”Määräyksen tehosteeksi voidaan asettaa *uhkasakko*”.

51 ja 52 §. Hallinnollinen ohjaus ja valvonta-asian käsittely

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset (51 §) valvontaviranomaisen oikeudesta kehottaa valvottavaa korjaamaan toiminnassa havaitut puutteet tai antaa tälle muuta hallinnollista ohjausta. Lakiehdotuksen 52 §:ssä säädetäisiin valvontaviranomaisen velvollisuudesta ryhtyä tietoonsa tulleen valvonta-asian perusteella tarpeellisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin. Pykälän 3 momentissa viitattaisiin kantelumenettelyn osalta hallintolakiin sekä muistutus- ja kantelumenettelyn osalta potilas- ja asiakaslakeihin.

Viranomaiselle säädettyyn valvontatehtävään on oikeusministeriön käsityksen mukaan mahdollista katsoa sisältyvän valvottavaan kohdistuva ohjausfunktio ilman siihen nimenomaisesti oikeuttavaa säännöstäkin. Myös perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutusta (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, PeVL 6/2003 vp ja PeVL 20/2004 vp).

Jatkovalmistelussa on lisäksi syytä arvioida, voitaisiinko 52 §:n sääntely kantelukäsittelyn ulkopuolisesta valvonnasta toteuttaa viittaamalla hallintolain 8 a luvun soveltamiseen.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, ettei potilas- ja asiakaslaeissa säädetä varsinaisesti kantelumenettelystä, vaan niissä viitataan tältä osin hallintolain 8 a lukuun. Ehdotetun 3 momentin viittaus hallintolakiin lieneekin aiheellista tarkistaa vastaavaan muotoon: ”Kanteluun sovelletaan mitä hallintolain (434/2003) 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta”.

56 §. Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin

Pykälässä säädettäisiin maakunnan varautumisvelvollisuudesta. Varautumisessa olisi 2 momentin mukaan varmistettava palvelujen jatkuvuuden turvaaminen myös silloin, kun palveluja toteutetaan hankkimalla niitä yksityisiltä palveluntuottajilta tai palvelusetelillä.

Epäselväksi jää kysymys maakunnan palvelulaitoksen velvollisuudesta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisessa.

Laki maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain voimaantulosta

Maakunnat perustettaisiin 1. päivänä heinäkuuta 2017, ja ne aloittaisivat toimintansa vuoden 2019 alusta. Maakuntajako ja maakuntien nimet pohjautuisivat eräitä muutoksia lukuun ottamatta voimassa olevan maakuntajakolain (1159/1997) ja maakunnista annetun valtioneuvoston päätöksen (100/2015) nojalla määrättyyn aluejakoon ja maakuntien nimiin. Oikeusministeriö pitää sääntelyratkaisua perusteltuna.

Voimaantulolakehdotuksen 6 § sisältää säännökset maakunnan toiminnan käynnistämiseksi tarvittavasta väliaikaisesta hallinnosta, joka huolehtisi sellaisista välttämättömistä valmistelevista toimista, joita olisi tehtävä lainsäädännön voimaantulon jälkeen, mutta ennen ensimmäisen vaaleilla valittavan maakuntavaltuuston toimikauden alkamista 1.3.2018. Tässä tarkoituksessa laissa ehdotetaan säädettäväksi monijäsenisestä väliaikaisesta valmistelutoimielimestä.

Lakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitettu väliaikainen toimielin olisi luonteeltaan viranhaltijapohjainen elin, joka vastaisi muutoksen valmistelusta ja siihen liittyvästä päätöksenteosta ennen maakuntavaltuuston toimikauden alkamista. Kokoonpanossa on pyritty erityisesti turvaamaan maakuntiin siirtyvien tehtävien asiantuntemus. Maakunnan alueen maakunnan liiton, kuntien, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin, pelastuslaitoksen, ELY-keskuksen ja TE-toimiston olisi sovittava väliaikaisen valmisteluelimien kokoonpanosta. Maakunnan liitto johtaisi sopimusneuvotteluja ja asettaisi väliaikaisen valmistelutoimielimen. Jos maakunnan liitto ei ole asettanut valmistelutoimielintä viimeistään kahden kuukauden kuluessa ehdotetun lain voimaantulosta, valtioneuvosto asettaisi sen valtiovarainministeriön esityksestä. Toimielimen rahoitus perustuisi lakiehdotuksen 11 §:n mukaan valtion varoista maksettavaan kiinteään määrärahaan ja tapauskohtaiseen valtionavustukseen.

Väliaikainen toimielin johtaisi maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelua ja käyttäisi sitä koskevaa päätösvaltaa maakuntavaltuuston toimikauden alkuun asti. Perustelujen mukaan väliaikaisen toimielimen toimikausi tulisi olemaan noin puoli vuotta.

Valmistelutoimielin valmistelisi maakuntavaltuustolle ehdotukset henkilöstön siirtosuunnitelmaksi ja -sopimuksiksi ja ehdotuksen maakunnan hallintosäännöksi, johtamisjärjestelmäksi sekä tuotanto- ja yhteistyörakenteiksi. Valmistelutoimielimen muut tehtävät koostuisivat lähinnä maakunnan toiminnan käynnistämisen edellyttämistä teknis-hallinnollisista valmistelutehtävistä, kuten maakunnille siirtyvän omaisuuden ja viestintä-tekniisten ratkaisujen selvittämisestä. Tehtäväluetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan valmistelutoimielin voisi ottaa hoidettavakseen muitakin maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämiseen välittömästi liittyviä asioita (2 mom. 8 kohta).

Valmistelutoimielin voisi 7 §:n 3 momentin mukaan nimittää henkilöstöä vain enintään vuoden pituiseen määräaikaiseen virka- tai työsopimussuhteeseen ja tehdä maakuntaa sitovia sopimuksia vain määräaikaisesti voimassa oleviksi siten, että määräaika päättyisi viimeistään vuoden kuluttua ehdotetun voimaanpanolain voimaantulosta.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä esitysluonnoksen perusteluista ilmenevää lähtökohtaa siitä, että valmistelutoimielimelle ei voi kuulua tehtäviä, jotka edellyttävät tarkoituksenmukaisuusharkintaa tai poliittista arviointia taikka joiden vaikutukset olisivat maakunnan kannalta merkittäviä ja pitkävaikutteisia. Tällaiset tehtävät tulee jättää maakuntavaltuuston hoidettaviksi. Kyseisen valmistelutoimielimen tehtäviä ja toimialaa olennaisesti määrittävän rajauksen olisi oikeusministeriön mielestä perusteltua käydä ilmi suoraan laista. Edellä todettuun nähden ei ole ongelmallista, että voimaanpanolaissa ehdotettu aikataulu näyttää muodostuvan varsin kiireiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että 7 §:n 3 momentista ilmenevä valmistelutoimielimen nimitys- ja henkilöstöhallinnollinen toimivalta ja sen sisältö ei suoranaisesti käy ilmi 2 momentin tehtäväluettelosta. Säännösehdotuksen sanamuodon perusteella jää epäselväksi sekin, onko kyse henkilöstön nimittämisestä maakunnan vai valmistelutoimielimen palvelukseen. Maakunnan toiminnan kannalta merkittävä henkilöstöhallinnollinen toimivalta on syytä jättää maakuntavaltuustolle.

Jatkovalmistelussa tulee tehdä selkoa myös siitä, onko valmistelutoimielimellä tarkoitettu olevan oma oikeushenkilöllisyys ja työnantaja-asema vai säilyttävätkö sen jäsenet palvelussuhteensa heidät nimenneisiin viranomaistahoihin. Sääntelyä tulee näiltä osin tarpeen mukaan täydentää.

Lakiteknisenä yksityiskohtana oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 44 §:ssä viitataan maakuntalain 16 lukuun. Viittauksen tulisi kohdistua 18 lukuun.

Maakuntajakolaki

Esitysluonnokseen sisältyvän 5. lakiehdotuksen 20 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta maakuntien yhdistämistä koskevaan valtioneuvoston päätökseen. Tällä tarkoitettaneen valtioneuvoston yleisistunnon päätöstä, mikä olisi selvyuden vuoksi hyvä tarkentaa säännöksessä. Muutoksenhakutie olisi siis hallintolainkäyttölain yleissäännöksen mukainen (vrt. muutoksenhaku ministeriön päätöksestä hallinto-oikeuteen, hallintolainkäyttölaki 7 § 1 momentti). Vastaavan tarkennuksen voisi tehdä 2. lakiehdotuksen 64 §:n perusteluihin, joissa todetaan, että valtioneuvoston päätökseen haetaan hallintolainkäyttölakiviittauksen johdosta muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Maakuntien rahoituslaki ja laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Esitysluonnokseen sisältyvän 4. lakiehdotuksen 24 §:ssä ja 6. lakiehdotuksen 51 §:ssä säädettäisiin oikaisumenettelystä valtiovarainministeriön päätökseen valtion rahoituksen myöntämisestä. Epäselväksi jää, tarkoitetaanko säännöksessä hallintolain 7 luvun mukaista oikaisuvaatimusmenettelyä. 4. lakiehdotuksen 25 §:n 2 momentissa ja 6. lakiehdotuksen 52 §:n 2 momentissa olisi muutoksenhakukielto muihin kuin edellä mainittuihin päätöksiin.

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut pidättyväisesti muutoksenhaku-kieltoihin. Oikeusministeriö katsoo, että esityksessä tulisi yksilöidä, mitä asioita muutoksenhakukielto koskee. Kielto tulisi myös perustella.

10. Virkavastuuta koskevasta sääntelystä

Esitykseen sisältyy joukko virkavastuuta koskevia säännöksiä. Sellaisia ovat ehdotetut maakuntalain (lakiehdotus 1) 51, 79 ja 113 §:t, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (lakiehdotus 2) 49 ja 55 §:t, kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annetun lain (lakiehdotus 16) 13 § sekä vaalilain muuttamisesta annetun lain (lakiehdotus 18) 185 §.

Sikäli kun kysymys on rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamisesta tiettyyn henkilötahoon hänen suorittaessaan laissa yksilöityjä tehtäviä tai rikosoikeudellista virkavastuuta koskevasta informatiivisesta viittaussäännöksestä, sääntelyssä olisi pyrittävä yhtenäisen sääntelymallin käyttämiseen, ellei erityisiä vastasyitä ole. Lainkirjoittajan oppaan s. 258 on esitetty esimerkki virkavastuuta koskevasta viittaussäännöksestä.

Ehdotetun maakuntalain virheellistä menettelyä luottamustoimessa koskevan 79 §:n 1 momentin mukaan "(l)uottamushenkilö hoitaa tointaan virkavastuulla ja häneen sovelletaan rikoslain (39/1889) virkarikoksia koskevia säännöksiä". Maakuntalain tilintarkastusta koskevan 113 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan "(t)ilintarkastaja toimii tehtävissään virkavastuulla". Perusteluista (s. 109) käy ilmi, että myös jälkimmäisen ilmaisun katsotaan merkitsevän sitä, että henkilöön eli tilintarkastajaan sovelletaan rikoslain 40 luvun säännöksiä.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen voidaan katsoa edellyttävän, että kun virkavastuu voi olla rikosoikeudellista, vastuun rikosoikeudellisuus ilmenee nimenomaisesti säännöksestä. Tämä on syytä ottaa huomioon maakuntalain 113 §:n 1 momentin muotoilussa. Lisäksi rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä tai ainakin sääntelykokonaisuudesta tulee käydä riittävän selvästi ilmi, mihin tehtäviin tällainen vastuu liittyy. Maakuntalain 113 §:n 1 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan tilintarkastaja toimii "tehtävissään" virkavastuulla. Tehtävää koskevaa kohtaa voitaisiin täsmentää esimerkiksi ilmaisulla "tässä tehtävässään", jolloin kävisi ilmi, että vastuu liittyy momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuun tarkastustehtävään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (lakiehdotus 2) 55 §:n nimikkeenä on "rikosoikeudellinen virka- ja vahingonkorvausvastuu". Voitaisiin harkita, voisiko nimike kuulua "rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu" tai "virkavastuu". Sanan "henkilöiden" asemesta voisi ilmeisesti olla "heidän".

Osastopäällikkö,
ylivohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Marietta Keravuori-Rusanen

