

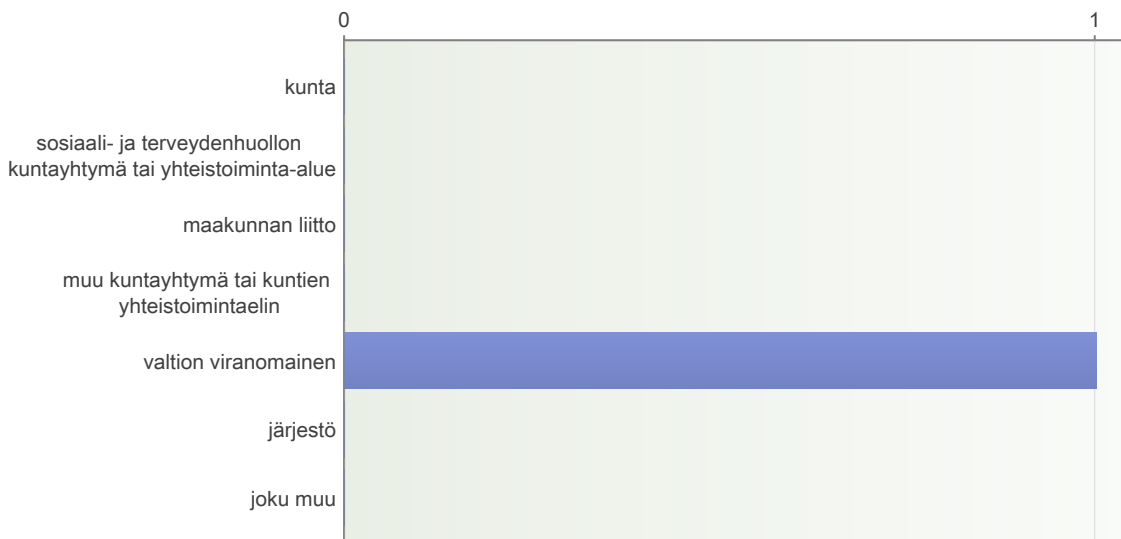
1. TAUSTATIEDOT

Vastaajien määrä: 1

Vastaajatahon virallinen nimi	Vastauksen kirjanneen henkilön nimi	Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot	Lausuntopyyntöä käsittelevä päivämäärä toimielimessä	Toimielimen nimi
Eduskunnan oikeusasiamies	Håkan Stoor	hakan.stoor@eduskunta.fi	4.11.2016	

2. Onko vastaaja

Vastaajien määrä: 1



3. 1. Voidaanko esityksellä kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaistasaatavuutta? Jos ei, niin miten ehdotusta tulisi siltä osin muuttaa?

Ei vastauksia.

4. 2. Antaako esitys riittävät edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite? Jos ei, miten tavoitteen saavuttamisen edellytyksiä voitaisiin parantaa?

Ei vastauksia.

5. 3. Toteutuuko demokratia esityksessä riittävällä tavalla? Jos ei, miten esityksen kansanvaltaisuutta voisi vahvistaa?

Vastaajien määrä: 1

- Itsehallinnon toteutuminen maakunnassa

Ehdotuksen mukaan perustetaan 18 maakuntaa, jotka muodostavat PL 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuja kuntia suurempia itsehallinnollisia hallintoalueita, jotka vastaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä pääasiassa valtion rahoituksen turvin.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain kannalta mahdollisena vaihtoehtona tehtävien siirtämistä kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus. Valiokunnan mukaan valittavaa hallintojär-jestelmää ja sen toteuttamistapaa on kuitenkin arvioitava kokonaisuutena siltä kannalta, täyttääkö se perustuslaissa asetetut vaatimukset (PeVL 67/2014 vp, s. 8).

Perustuslain 121 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tällä säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita – kuten maakuntia – itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Säännös muodostaa yhdessä kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n 1 momentin kanssa kokonaisuuden. Kunnallinen itsehallinto merkitsee puolestaan kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa myös kuntalaisen oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (PeVL 67/2014 s. 5-6 ja siinä mainittu käytäntö).

Maakuntalakiehdotuksen 4 luvun mukaan maakunnalla olisi maakuntavaltuusto, joka vastaisi maakunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttäisi maakunnan päätösvaltaa. Valtuusto valittaisiin joka neljäs vuosi toimitettavissa maakuntavaaleissa. Lisäksi maakunnassa olisi asetettava nuorisovaltuusto, vanhus- ja vammaisneuvostot sekä vähemmistökielen vaikuttamistoimielin (26-27 §).

Maakunnalla ei kuitenkaan olisi verotusoikeutta, vaan sen talous perustuisi miltei kokonaan valtion rahoitukseen. Maakunnalla ei myöskään olisi yleistä toimialaa ja sen vapautteen päättää hallinnostaan ja palveluiden tuottamistavasta kohdistuisi rajoituksia: Järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen ja sen olisi palveluiden tuottamista varten maakuntalain 9 luvun mukaan perustettava palvelulaitos. Maakunnan olisi myös käytettävä maakuntalain 16 luvussa tarkoitettujen valtakunnallisten palvelukeskusten palveluja. Järjestämislain 11 §:n mukaan tietyt tehtävät säädettäisiin koottaviksi suuremmiksi kokonaisuuksiksi, joista vastuussa olisi laissa osoitettu maakunta. Muut maakunnat eivät saisi järjestää näitä palveluja.

Valtion viranomaisilla olisi laajat valtuudet ohjata maakunnan toimintaa ja taloutta. Järjestämislain 18 ja 19 §:n mukaan valtioneuvosto voisi päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta, palvelurakenteen kehittämisestä ja laajakantoisista investoinneista. Lain 20 §:n mukaan valtionvarainministeriöllä olisi oikeus käynnistää maakunnan talouden arviointimenettely, josta säädettäisiin maakuntalain 109-111 §:ssä. Maakunta ei myöskään saisi ottaa muuta kuin lyhytaikaista lainaa, jonka myöntäisi valtio (ehdotus maakuntien rahoituslaiksi, 7 §).

Maakuntalakiehdotuksen edellä kuvattu sääntely valtion ja maakunnan suhteesta, palvelulaitoksesta ja valtakunnallisista palvelukeskuksista näyttäisi rajoittavan merkittävästi maakunnan itsehallinnon toteutumista.

Esimerkiksi verotusoikeuden puuttuminen näyttää Euroopan itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) valossa ongelmalliselta. Vaikka verotusoikeus koskee perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan vain kuntia, peruskirjan 9 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että ainakin osa paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee

muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa. Ehdotuksen perusteluiden mukaan (yleisperustelut s. 13 ja erityisperustelut s. 331) peruskirjan määräyksiä ei sellaisenaan välittömästi sovelleta alueelliseen itsehallintoon. Paikallishallinnon peruskirjan soveltamista valvovan toimielimen Suomea koskevassa raportissa vuodelta 2011 todetaan kuitenkin (kohta 95), että "Article 13 of the Charter extends the instrument's scope to all categories of local authorities existing on the territory of the Contracting Party." (Congress of Local and Regional Authorities, 21st SESSION CG(21)13REV 18 October 2011, Local and regional democracy in Finland, Explanatory Memorandum).

Asiaa tulisi mielestäni jatkovalmistelussa selvittää perusteellisemmin. Kuten lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen esityksestä on perusteltua.

6. 4. Muodostaako maakuntalaki tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle?

Ei vastauksia.

7. 5. Maakuntalain 2 luvussa määritellään maakunnan tehtävät. Onko maakunnalle esitetty tehtäväkokonaisuus uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

Ei vastauksia.

8. 6. Maakuntalain 5 luvussa säädetään maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?

Ei vastauksia.

9. 7. Maakuntalain 9 luvussa säädetään maakunnan palvelulaitoksesta. Onko siitä esitetty säädettäväksi tuottamisen organisoinnin näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?

Ei vastauksia.

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

Ei vastauksia.

11. 9. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

Vastaajien määrä: 1

- Maakunnan ja palvelulaitoksen suhteesta

Laillisuusvalvojana en ota kantaa organisoinnin tarkoituksenmukaisuuteen. Kiinnitän kuitenkin huomiota seuraaviin maakunnan ja palvelulaitoksen toimivaltasuhteita koskeviin näkökohtiin.

Oikeusministeriö on sote- ja maakuntauudistuksen projektiryhmälle antamassa lausunnossa 7.10.2016 (OM 192/43/2016) arvioinut maakunnan palvelulaitosta koskevaa sääntelyä erityisesti kansanvallan toteutumisen kannalta sekä sitä, turvaako ehdotettu päätösvallan jakautuminen maakunnan ja palvelulaitoksen välillä riittävästi demokratian toteutumista. Lausunnossa todetaan muun ohella, että esitysluonnoksen perusteella ei ole täysin selvää, mitä mahdollisuuksia maakunnalla olisi puuttua palvelutuotannon käytännön toteuttamiseen ja mitä toimenpiteitä se voi toteuttaa esimerkiksi omistajaoh-jauksen puitteissa.

Niin ikään ministeriö toteaa, että toimivallan jako maakunnan ja palvelulaitoksen välillä jäisi määräytymään maakunnan ja palvelulaitoksen hallintosääntöjen mukaan. PL 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön

tulee perustua lakiin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 32/2012 vp). Siihen nähden maakunnan ja palvelulaitoksen toimivaltasuhteiden lähtökohdat eivät käy riittävän täsmällisesti ilmi laista. Lisäksi ministeriön mukaan lakiehdotusta olisi syytä täydentää vähintään perussäännöksellä siitä, että palvelulaitos vastaa myös sille osoitettujen maakunnan järjestämistä kuuluviin palveluiden tuottamiseen liittyvästä julkisen vallan käytöstä.

Yhdyn oikeusministeriön lausunnossa esitettyyn ja erityisesti siihen, että toimivallan jaon maakunnan ja palvelulaitoksen kesken tulee ilmetä riittävän täsmällisesti laista. Maakuntalakiehdotuksen perusteella viranomaisten tehtävät ja vastuut jäävät epäselväksi.

Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että maakuntalakiehdotuksen perusteluiden mukaan maakunnan tulee ottaa palvelulaitoksen hallintosääntöön ja muiden palveluntuottajien kanssa tehtäviin sopimuksiin maakunnan järjestämistä vastuun toteuttamiseksi riittävät määräykset. Kun otetaan huomioon, että maakunnalla on järjestämistä vastuu laissa säädettyjen palvelujen toteuttamisesta, myös ne maakunnan viranomaisen keinot, joilla maakunta voi ohjata ja valvoa palvelujen tuottajia tulee mielestäni ilmetä maakuntalaista. Sääntelyä ei siis tule jättää hallintosäännön tai sopimusten määräysten varaan. Laista tulisi ilmetä, millä keinoin maakunnan viranomainen voi ohjata ja puuttua siihen, jos palvelujen tuottaja laiminlyö sille osoitetut tai sen kanssa sovitut velvoitteensa.

Maakuntalain 55 §. Palveluiden hankinta

Maakuntalain 55 §:n mukaan valtuusto määritteli maakuntastrategiassa, missä määrin tai millä perusteilla palvelulaitoksen tulisi hankkia palveluja muulta palvelujen tuottajalta.

Lakiehdotuksissa ei ole nykyistä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:ää vastaavaa säännöstä, jossa säädetään siitä, millä eri tavoin kunta voi järjestää sille osoitetut tehtävät. Perusteluissa todetaan (s. 67), että koska palvelulaitos olisi sidottu myös maakunnan järjestämistä vastuunsa perusteella määrittelemiin reunaehtoihin, palvelulaitos ei voisi sopia ostopalveluista muutoin kuin maakunnan asettamien järjestämistä vastuun reunaehtojen mukaisesti. Palvelulaitoksen kohdalla tästä on ilmeisesti tarkoitus määrätä palvelustrategiassa. Tämän näyttäisi tarkoittavan, että palvelulaitoksella ei ole oikeutta hankkia ostopalveluja, jollei palvelustrategia siihen oikeuta.

Erytisesti lastensuojelulain mukaista sijaishuoltoa järjestettäessä tai järjestettäessä kehitysvammaiselle henkilölle hänen tarvitsemaansa erityishuoltoa saattaa syntyä tilanteita, jolloin palvelun hankkiminen toisen maakunnan alueelta ostopalveluna on perusteltua. Palvelulaitoksella tulisi olla mahdollisuus järjestää tällainen sijoitus tai palvelu nopeasti ja joustavasti. Palveluja tulisi voida hankkia myös toisen maakunnan palvelulaitokselta.

18 luku Muutoksenhaku maakunta-asioissa

Maakuntalain 18 luvussa säädetään oikaisusta ja maakuntavalituksesta. Perusteluiden mukaan (s. 128) luku koskisi vain ns. maakunnallisia asioita. Säännökset vastaavat kuntalain mukaista muutoksenhakujärjestelmää.

Säännökset koskevat myös palvelulaitosta, mutta tältä osin säännökset kaipaavat täsmentämistä. Oikaisuvaatimusta koskeva 139 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan oikaisuvaatimus palvelulaitoksen hallituksen päätöksestä tehdään hallitukselle ja oikaisuvaatimus viranhaltijan päätöksestä palvelulaitoksen hallintosäännössä määrätyle viranhaltijalle/oikaisuvaatimuselimille

Maakuntavalitusta koskevassa 140 §:n 1 momentissa puhutaan sen sijaan vain maakuntavaltuuston, maakuntahallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamista päätöksistä, joihin haetaan muutosta maakuntavalituksella hallinto-oikeudelta.

Säännösten perusteella jää epäselväksi, voidaanko myös palvelulaitoksen hallituksen tai viranhaltijan/oikaisuvaatimuselimen oikaisuvaatimuksen johdosta (maakunta-asiassa) tekemään päätökseen hakea muutosta maakuntavalituksella hallinto-oikeudelta.

Sama ongelma syntyy viranhaltijalain 50 §:n 1 momenttiin ehdotetun lisäyksen johdosta, koska siinä viitataan maakuntalakiin ("Työnantajan tämän lain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa tai maakuntalaissa oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta sekä maakuntavalituksesta säädetään"). Edellä kerrotun vuoksi jää epäselväksi, voiko palvelulaitoksen toimielinten viranhaltijalain mukaan tekemiin päätöksiin hakea muutosta maakuntavalituksella hallinto-oikeudelta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä välttämättömänä, että toimivaltainen viranomaisen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai et-tä ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 32/2012 vp). Koska kyse on oikeusturvaan liittyvästä sääntelystä, muutoksenhakuviranomaisen tulisi ilmetä laista.

Ehdotettu sääntely ei täytä perustuslaissa turvatun oikeusturvan vaatimuksia ja sitä tulisi sen vuoksi täsmentää.

Muutoksenhaku erityislainsäädännön mukaan

Maakuntalain 139 §:n perusteluiden (s. 128) mukaan erityislainsäädännön mukaisiin päätöksiin haettaisiin muutosta yleensä hallintovalituksella. Samojen perusteluiden mukaan maakuntalain 18 luku koskee kuitenkin vain maakunnallisia asioita. Jää siten epäselväksi, mille toimielimelle esimerkiksi sosiaalihuoltolain 6 luvussa tarkoitettu (hallintovalitusta edeltävä) oikaisuvaatimus tehdään.

Edellä esitetyin perusteluin muutoksenhakuviranomaisen tulisi ilmetä laista.

12. 10. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 4 §:ssä säädettäisiin palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Säännöksen mukaan palvelut on toteutettava väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita, mutta säännöksen mukaisten edellytysten täytyessä palveluja voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin. Onko säännös palvelujen saatavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

Ei vastauksia.

13. 11. 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?

Ei vastauksia.

14. 12. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaan laadittavassa yhteistyösopimuksessa on sovittava toimenpiteet palvelujen integraation varmistamiseksi. 23 §:n mukaisesti palvelun tuottajan velvollisuutena on valmistaa palveluketjujen integraation toteutuminen ja toimittava integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Ovatko säännökset riittäviä asiakaslähtöisen integraation toteutumiseksi?

Ei vastauksia.

15. 13. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan valtion ohjausta vahvistetaan sosiaali- ja terveystalouksissa (19 §, 4 luku, 6 luku). Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?

Ei vastauksia.

16. 14. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Onko järjestämisen ja tuottamisen erottaminen uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaista?

Ei vastauksia.

17. 15. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnalla on yhtiöittämisvelvollisuus maakunnan hoitaessa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai jos palvelut ovat valinnanvapautta koskevissa säännöksissä tarkoitettua laajaa valinnanvapauden piirissä. Onko ratkaisu tarkoituksenmukainen?

Ei vastauksia.

18. 16. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

Vastaajien määrä: 1

- Järjestämislain 2 Soveltamisala

Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen sekä kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan. Perusteluista ilmenee, että sanalla julkinen tarkoitettaisiin toimintaa, jonka järjestämisestä ja siihen liittyvästä rahoituksesta vastaisi maakunta. Koska myös valtion järjestämä sosiaali- ja terveydenhuolto on julkista, lainkohdasta olisi hyvä näkyä, että siinä tarkoitetaan nimenomaan maakunnan järjestämisvastuulla olevaa toimintaa. ("Tätä lakia sovelletaan maakunnan järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon ...").

3 § Määritelmät

Pykälän 4 kohdassa määritellään valinnanvapaus. Esitän harkittavaksi, että 3 §:ssä määriteltäisiin myös laaja valinnanvapaus, joka nyt määritellään 22 §:n 3 momentissa ("Laajalla valinnanvapaudella tarkoitetaan xxx-

laissa säädettyä asiakkaan oikeutta valita palvelusta vastaava julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin tuottaja.”)

Tarpeen olisi myös määritellä lakiluonnoksen 46 §:ssä mainittu sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomainen.

Järjestämislain 6 § Palvelujen kieli

Järjestämislain 6 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuolto on järjestettävä sekä suomeksi että ruotsiksi silloin, kun maakunnassa on erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. Palvelut on järjestettävä siten, että asiakas saa ne valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä oikeudesta tulkkaukseen käytettäessä näitä kieliä viranomaisissa säädetään kielilaissa (423/2003). Saamen kielilaissa (1086/2003) säädetään oikeudesta käyttää saamen kieltä.

Järjestämislain säännös perustuisi maakunnan kuntien yksi- tai kaksikielisyyteen. Sen sijaan ehdotuksessa ei säädetä siitä, millä kielellä palvelut olisi järjestettävä suuremmiksi kokonaisuuksiksi kootulla yhteistyöalueella, jos yksikielinen maakunta järjestää palveluja kaksikielisen maakunnan asukkaille. Tällainen tilanne syntyy ainakin silloin, kun yksikielinen Etelä-Pohjanmaan maakunta lain 11 §:n 2 momentin mukaan järjestää laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluja kaksikielisten Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakuntien asukkaille. Samalla viimeksi mainituilta maakunnilta kiellettäisiin vastaavien palveluiden järjestäminen (11 §:n 3 momentti).

Ehdotuksen 6 §:n 1 momentin kolmannen virkkeen mukaan edellä kuvatussa tilanteessa sovellettaisiin kielilain säännöksiä. Samalla kielilain 10 §:n 2 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että yksikielistä maakuntaa koskisi sama säännös kuin yksikielistä kuntaa: ”Yksikielisessä maakunnan viranomaisessa käytetään maakunnan kieltä [...] jollei viranomainen pyynnöstä toisin päätä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Jokaisella on kuitenkin oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään viranomaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa, joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomai-sen hänelle asettamaa velvoitetta.”

Kielilain 10 § samoin kuin tulkkausta ja toimituskirjaa koskevat säännökset (18 ja 20 §) koskevat etupäässä hallintoasian käsittelyä, eivät potilas- ja asiakastilanteessa käytettävää kieltä. Tämä käy ilmi sekä säännösten sanamuodosta että kielilain yhteydessä muutetun potilaslain esitöistä. Potilaslakiin lisättiin tuolloin säännös, jossa – ehdotusta vastaavalla tavalla – todetaan, että ”potilaan oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä hänen oikeudestaan tulkkaukseen näitä kieliä viranomaisissa käytettäessä säädetään kielilain (423/2003) 10, 18 ja 20 §:ssä.” Perusteluiden mukaan säännös koskee potilaan oikeutta hänen yhteyksissään terveydenhuollon vi-ranomaisiin. Terveydenhuollon palveluja säännös ei koske (HE 92/2002 vp, s. 121).

Lisäksi oikeus käyttää omaa kieltä yksikielisellä alueella on kielilain 10 §:n 2 momentissa sidottu viranomaisen aloitteesta vireille tulevaan asiaan. Ehdotuksen 6 §:ssä olevalla viittauksella kielilakiin ei siten olisi juurikaan merkitystä tavanomaisissa sosiaali- ja terveystalv palveluissa.

Järjestämislain perusteluiden (s. 323) mukaan edellä kuvatussa tilanteessa ”kielellisten oikeuksien toteutumista voidaan turvata hallinnon sisäisillä ratkaisulla (muun muassa maakuntien välisellä yhteistyöllä, vähemmistökieliselä toimielimellä ja toimipistejaolla) sekä säätämällä ihmisten oikeudesta saada palveluja suomen tai ruotsin kielellä samoin perustein. Maakuntien yhteistyösopimuksesta säädetään järjestämislain 16 §:ssä. Sen mukaan yhteistyösopimuksessa on sovittava muun muassa toimenpiteistä palvelujen integraation, yhdenvertaisen saatavuuden, asiakkaiden osallistumisoikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien samoin kuin kielellisten oikeuksien varmistamiseksi.”

Perustuslain 17 §:n 2 momentin jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Lisäksi säädetään, että julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännös edellyttää suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista yhteiskunnallisten palveluiden järjestämissä (HE 309/1993 vp, s. 65). Perustuslakivaliokunta on kuntajaon muutosten valmistelun yhteydessä korostanut, että muutosten ei pidä huonontaa kieliryhmien mahdollisuuksiin tulla toimeen omalla kielellään (PeVL 20/2013 vp, s. 8 ja siinä mainitut lausunnot).

Nähdäkseni ehdotettu sääntely on ongelmallinen perustuslain 17 §:n kannalta. Mielestäni kielellisten oikeuksien toteutumista yhteistyöalueella ei tulisi jättää yhteistyösopimuksen varaan, vaan asiasta tulisi säätää lailla siten, että asiakas saa palvelut valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi.

Lisäksi ehdotuksen kielelliset vaikutukset tulisi selvittää tarkemmin kuin toistaiseksi on tapahtunut. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa ja että on tärkeää tehdä perusteellinen arviointi siitä, miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään (PeVL 21/2009 vp, s. 3-4).

Kielilain 24 §. Liikelaitoksen sekä valtion, maakunnan ja kunnan yhtiön kielelliset palvelut

Lausuttavassa aineistossa olevaan kielilain 24 §:ää ehdotetaan lisättäväksi viittaus yhtiöihin, jossa yhdellä tai useammalla kaksikielisellä maakunnalla tai erikielisillä maakunnilla on määräämisvalta.

Kiinnitän huomiota siihen, että sosiaali- ja terveystalvuuja tuottavia yhtiöitä koskisi kielilain 25 § eikä 24 §. Tämä johtuu siitä, että perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveystalvuuja järjestäminen ja tuottaminen ovat julkisia hallintotehtäviä, mikä todetaan myös ehdotuksen perusteluissa (s. 185 ja 330).

Kielilain 25 §:ssä säädetään, että jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä kielilaisissa säädetään viranomaisesta. Laillisuusvalvontakäytännössä on korostettu, että kielilain 25 §:n asettamat vaatimukset ovat tiukemmat kuin 24 §:ssä olevat vaatimukset (ks. EOA 31.5.2012, asia 1515/4/10 ja oikeusasiamiehen toimintakertomus 2015, s. 282, asia 1481/4/15, molemmat luettavissa osoitteessa www.oikeusasiamies.fi).

Kommentoin kielilain soveltamista myös jäljempänä 54 §:n yhteydessä.

Järjestämislain 9 § Järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa

Pykälän perusteluissa (s. 143) viitataan pykälän 3 momenttiin maakunnan määräämästä monijäsenisestä toimielimestä sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanoon liittyviä tehtäviä varten. Itse pykälässä ei kuitenkaan ole 3 momenttia.

Järjestämislain 23 § Palvelun tuottajan velvollisuudet

Järjestämislain 23 §:n 3 kohdan mukaan palvelut on toteutettava asiakkaan asiakassuunnitelman mukaisesti. Perustelujen mukaan (s. 160) säännös liittyy lain 13 §:ään, jonka mukaan maakunnan on huolehdittava asiakkaiden palvelujen yhteensovittamisesta. Tähän perustuen palvelun tuottajien on huolehdittava siitä, että asiakkaille laaditaan asiakassuunnitelmat silloin kun erityislait sitä edellyttävät ja sen pohjalta toteutettava asiakkaiden palvelut heille yksilöllisesti laadittujen asiakassuunnitelmien mukaisesti.

Säännöksen sanamuodon mukaan sillä laajennettaisiin palvelujen järjestämistä vastuuta varsinkin sosiaalipalveluissa, jotka perustuvat viranhaltijan tekemään yksilöpäätökseen. Palvelusuunnitelmalla ei ole viranomaista tai palvelun tuottajaa nähden sitovaa merkitystä. Tulkintaongelmien välttämiseksi 3 kohdassa voitaisiin esimerkiksi todeta, että palveluiden toteuttamisessa palvelusuunnitelma on otettava huomioon tai yhteensovittettava palvelusuunnitelmassa tarkoitettulla tavalla.

Pykälän 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan maakunta ja maakunnan palvelulaitos voisivat asettaa palvelun tuottajien kanssa tekemissään sopimuksissa palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi tarpeellisia ehtoja ja velvoitteita. Ehtoja ja velvoitteita voisi olla tarpeen asettaa myös asiakas- ja potilasturvallisuuden ja laadun turvaamiseksi

Järjestämislain 49 § Tarkastusoikeus

Järjestämislain 49 §:n mukaan valvontaviranomainen voisi tarkastaa maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen toiminnan sekä toiminnassa käytettävät toimitilat silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Osittain saman sisältöinen säännös sisältyy sosiaali- ja terveystieteiden tuottamisesta annetun lakiehdotuksen 24 §:ään.

Tarkastusoikeus on rajattu ainoastaan niihin tilanteisiin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Säännöksen perusteluiden mukaan (s. 182) perusteltuna syynä voisi olla esimerkiksi kantelukirjoitus tai tiedotusvälineissä esille nousseet väitteet tai epäillyt mah-dollisista epäkohdista.

Vaikka saman sisältöinen tarkastusoikeuden edellytys sisältyy voimassa olevaan lainsäädäntöön, en pidä tällaista rajausta tehokkaan valvonnan näkökulmasta asianmukaisena. Sosiaali- ja terveystieteiden valvontaviranomaisten resurssit ovat rajalliset ja laajaan tehtäväkenttään nähden usein riittämättömät. Tehtävää ei pidä vaikeuttaa asettamalla valvonnalle rajoituksia. Valvonnan painopisteen tulee olla ennalta ehkäisevä. Tähän sopii huonosti se, että tarkastuksiin saisi ryhtyä vasta sen jälkeen, kun joku epäkohta on tullut valvontaviranomaisen tietoon kantelukirjoituksen, tiedotusvälineiden tai muun ulkoa tulevan impulssin kautta.

Mielestäni ”perustellun syyn” rajoitus tulisi poistaa säännöksestä. Pidän tätä tärkeänä.

Joka tapauksessa perusteltuun syyhyn tulee rinnastaa laissa oleva erityinen valvontatehtävä (esimerkiksi mielenterveys- ja lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden tai kehitysvammahuollon rajoitustoimenpiteiden seuranta). Lisäksi tarkastukseen saattaa olla muu tärkeä valvontaintressi, kuten yleiskuvan saaminen valvottavasta toiminnasta.

Järjestämislain 54 § Hallintomenettely ja julkisuus

Järjestämislain 54 §:ssä säädettäisiin, että laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavan sosiaali- ja terveydenhuollon yksikön ylläpitäjän toimintaan sovelletaan hallintolakia ja julkisuuslakia.

Perusteluiden (s. 185) mukaan tehtävät sisältävät julkisiksi hallintotehtäviksi käsitettäviä tehtäviä ja ne toimivat maakunnilta tulevan julkisen rahoituksen piirissä. Näin ollen hallintolaki tulee sovellettavaksi jo lain oman soveltamisalasäännöksen nojalla (hallintolain 2 §:n 3 momentti). Lisäksi hallintolain esteellisyyssäännöksiä ehdotetaan sovellettaviksi kaikessa palvelun tuottajan toiminnassa.

Julkisuuslaki tulee soveltamisalasäännöksensä mukaan sovellettavaksi yksityisessä vain, jos se käyttää julkista valtaa (julkisuuslain 4 §:n 2 momentti). Tämän vuoksi 54 §:n erityissäännös on tarpeellinen lain soveltamisalan laajentamiseksi toimintayksiköiden muuhun toimintaan.

Hallinto- ja julkisuuslaki kuuluvat hallinnon yleislakeihin. Perustuslakivaltiokunnan käytännössä on edellytetty, että jos viittausta hallinnon yleislakeihin pidetään tarpeellisena julkisen hallintotehtävän antamisen yhteydessä, on viittauksen syytä olla vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava (PeVL 42/2005 vp, s. 3). Tämän vuoksi viittauksessa olisi mainittava myös kielilaki. Viittauksen merkitystä on käsitelty edellä 6 ja kielilain 24 §:n yhteydessä.

Järjestämislain 62 § Asiakas- ja potilastietojen rekisterinpito

Pykälän 1 momentissa lueteltuihin lakeihin olisi syytä lisätä laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015).

19. 17. Kysymys vain kunnille: Voimaanpanolaissa on tarkoitus säätää siitä, mihin maakuntaan kunnat kuuluvat uudistuksen tullessa voimaan. Katsotaanko kunnassanne, että sen tulee kuulua voimaanpanolain 5 §:ssä esitettyyn maakuntaan?

Ei vastauksia.

20. 18. Kysymys vain kunnille: Mikäli vastasitte edelliseen kysymykseen ei, mihin maakuntaan kunnan tulisi kuulua ja miksi? (Kunnan tulee toimittaa valtuuston päätösasiakirja sosiaali- ja terveysministeriöön)

Ei vastauksia.

21. 19. Väliaikaishallinnosta sekä väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävistä ja toimivallasta säädetään voimaanpanolain 2 luvussa. Onko väliaikaishallinnosta säädetty riittävällä tavalla?

Ei vastauksia.

22. 20. Voimaanpanolain 14 §:n mukaan kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavissa organisaatioissa työskentelevä henkilöstö siirtyisi maakuntien palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi henkilöstö, joka muualla kunnan hallinnossa tai tukipalveluissa tekee pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, siirtyisi maakuntien palvelukseen. Onko henkilöstön siirtymisestä esitetty säädettäväksi henkilöstön aseman näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?

Ei vastauksia.

23. 21. Voimaanpanolain 4 luvun mukaan lakisääteisten kuntayhtymien koko omaisuus sekä kuntien irtain omaisuus siirtyy maakunnille. Kuntien toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen. Onko omaisuusjärjestelyjä koskeva ratkaisu hyväksyttävä?

Ei vastauksia.

24. 22. Jos vastasitte edelliseen kysymykseen ei tai ei pääosin, millä tavoin omaisuusjärjestelyt pitäisi toteuttaa?

Ei vastauksia.

25. 23. Voimaanpanolain 41 §:ssa säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuosina 2019 – 2021. Pidätkö veronmaksajien yhdenvertaisen aseman näkökulmasta perusteltuna, että kuntien veroprosentteja esitetään rajoitettavaksi kolmen vuoden määräajaksi?

Ei vastauksia.

26. 24. Voimaanpanolain 42 §:n mukaan maakunnan on perustettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain tarkoittamat maakunnan palvelulaitoksen tytäryhtiöt, jotka tuottavat lailla erikseen säädetyn laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita siten, että yhtiöittäminen on toteutettu 31.12.2020. Onko esitetty siirtymäaika riittävä maakunnan yhtiömuotoisen tuotannon organisoimiseksi?

Ei vastauksia.

27. 25. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

Ei vastauksia.

28. 26. Valtio rahoittaa perustettavien maakuntien toiminnan, eli vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoittamisesta osoitetaan valtiolle. Onko ratkaisu uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

Ei vastauksia.

29. 27. Maakuntien tuloja ovat valtion rahoitus (3 §) sekä asiakas- ja käyttömaksutulot (4 §). Lisäksi maakunnat voivat ottaa lyhytaikaista lainaa (3 §). Valtion rahoituksen kasvua rajoitetaan vuosittaisessa tarkistuksessa julkisen talouden kantokyvyn turvaamiseksi (6 ja 29 §). Onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä?

Ei vastauksia.

30. 28. Ovatko maakuntien valtion rahoituksen määräytymisessä käytettävät palvelujen käyttöä kuvaavat tarvetekijät (luku 3, ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin) ja niiden painokertoimet perusteltuja?

Ei vastauksia.

31. 29. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksessa siirrytään asteittain menoperusteisesta rahoituksesta tarveperusteiseen rahoitukseen. Onko maakuntien rahoitukselle vuosille 2019–2023 esitetty siirtymäaika (27 – 28 §) riittävä?

Ei vastauksia.

32. 30. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

Ei vastauksia.

33. 31. Pidättekö esitettyjä tapoja maakuntajaon muuttamiseksi tarkoituksenmukaisena? (erityisesti maakuntajakolain 2 ja 10 §)

Ei vastauksia.

34. 32. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntajakolaista.

Ei vastauksia.

35. 33. Ovatko valtionosuusjärjestelmään esitetyt, sote-uudistuksesta aiheutuvien merkittävien kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi esitetyt tasausjärjestelyt ja muut muutokset hyväksyttäviä ja riittäviä (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 24 §, 27§ 27 b§ ja 55§)?

Ei vastauksia.

36. 34. Ovatko valtionosuuskriteerit (ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen -kriteeri) sekä niiden painotukset perusteltuja (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, luku 2 sekä luonnos valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 3 §)?

Ei vastauksia.

37. 35. Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esityksen valtionosuuskokonaisuudesta.

Ei vastauksia.

38. 36. Pidättekö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä valtion verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?

Ei vastauksia.

39. 37. Vapaamuotoiset huomiot verolaeista.

Ei vastauksia.

40. 38. Kunnallista henkilöstöä koskevan lainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi koskemaan myös maakuntien henkilöstöä. Maakuntien työnantajaedunvalvontaa hoitaisi uudella lailla säädettävä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Onko henkilöstön asemasta ja työnantajaedunvalvonnasta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

Ei vastauksia.

41. 39. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

Ei vastauksia.

42. 40. Vapaamuotoiset huomiot henkilöstön asemasta ja/tai työnantajaedunvalvonnasta sekä eläkkeistä.

Ei vastauksia.

43. 41. Miten arvioitte uudistuksen vaikuttavan oman taustaorganisaationne asemaan?

Vastaajien määrä: 1

- Valvonnan kannalta sosiaali- ja terveydenhuollon alaisten toimintayksiköiden suuri lukumäärä ja monimuotoisuus muodostavat jo nyt ongelman. Uudistus tullee lisäämään näistä syistä johtuvia haasteita. Tämän vuoksi viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta sekä palvelujen tuottajien oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä mahdollisimman selvästi. Tämä on ensiarvoisen tärkeää sekä valvontaviranomaisten työn että asiakkaiden oikeusturvan kannalta.

44. 42. Onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä uudistuksen voimaan tultua?

Ei vastauksia.

45. 43. Mihin aiheeseen/aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntauudistusten alueelliseen toteutukseen (voitte valita usemman vaihtoehdon)?

Ei vastauksia.

46. 44. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Ei vastauksia.

47. 45. Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

Vastaajien määrä: 1

- Katso edellä kohta 16 (Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista): Järjestämislain 6 § (Palvelujen kieli), 9 § (Järjestämisvastuu), 23 § (Palvelutuottajan velvollisuudet), 49 § (Tarkastusoikeus), 54 § (Hallintomenettely ja julkisuus) ja 62 § (Asiakas- ja potilastietojen rekisteröinti).