



Sosiaali- ja terveysministeriö
Valtiovarainministeriö

STM068:00/2015

HALLITUKSEN LINJAUKSET ITSEHALLINTOALUEJAON PERUSTEIKSI JA SOTE-UUDISTUKSEN ASEKELMERKEIKSI

Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö ovat pyytäneet oikeusministeriöltä lausunnon hallituksen linjauksista itsehallintoaluejaon perusteiksi ja sote-uudistuksen askelmerkeiksi. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Sote-palvelujen järjestäminen 15 alueella

Hallitus on linjannut itsehallintoalueiden määräksi 18 ja sote-palvelut järjestettäväksi 15 alueen puitteissa. Linjauksen mukaan lailla säädettävät kolme itsehallintoaluetta järjestäisivät sote-palvelut tukeutuen lailla säädettävän työnjaon mukaisesti vaativimmissa palveluissa muiden itsehallintoalueiden palvelurakenteisiin siten, että sosiaali- ja terveydenhuollossa on maassa 15 selkeää alueellista kokonaisuutta, joilla sote-palvelut järjestetään.

Linjausten ja niiden liiteaineiston perusteella on epäselvää, onko tarkoitettu kolmen alueen (ja niiden kumppanien) lakisääteisen yhteistoimintavelvoitteen ulottuvan kaikkiin sote-palveluihin vai vain osaan niistä. Oikeusministeriö arvioi seuraavassa aluejakolinjausta ja yhteistoimintavelvoitetta ennen muuta perustuslain näkökulmasta.

Jos tarkoituksena on, että sote-palvelujen järjestämisvastuu osoitetaan lailla sääten 15 alueelle 18 alueen sijasta, on valmistelussa pohdittava, millä kriteereillä linjauksen mukaiset kolme yhteistoimintaan velvoitettua aluetta (ja niiden kumppanit) määräytyvät. Perustuslain kannalta ongelmallista on se, ettei ole ilmeisesti esitettävissä hyväksyttäviä perusteluja juuri kolmelle alueelle asetettavalle yhteistoimintavelvoitteelle, sillä kantokyylyltään heikkoja alueita näyttäisi olevan käytännössä enemmän kuin

H:\LAUSUNTO\SOTE hallituksen linjaukset STM 09022016.docx

Käyntiosoite
Kasarmikatu 25
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

linjausten mukaiset kolme. Tämä käy ilmi lausuntopyyntöön taustaineistoksi julkaistusta aluejakoa koskevasta muistiosta (Uusien itsehallintoalueiden muodostaminen. Virkamiesselvitys. 5.11.2015). Esimerkiksi kolme muutakin itsehallintoaluetta jäisi ilman laajaa ympärivuorokautista päivystystä, sillä hallituksen linjausten mukaan tällaiset sote-tehtävät osoitettaisiin vain 12 alueelle.

Yhteistoimintavelvoitteen asettamisesta aiheutuu myös haasteita päätöksenteon ja hallinnon järjestämiselle. Täysimääräinen sote-palvelujen yhteistoimintavelvoite edellyttäisi joko kokonaan uuden hallintotason, sote-alueen muodostamista omine sote-vaaleineen ja sote-valtuustoineen taikka vaihtoehtoisesti välilliseen edustukseen perustuvan päätöksentekojärjestelmän, mikä olisi ongelmallista perustuslaista johtuvan kansanvaltaisuusvaatimuksen kannalta. Kyse olisi itsehallintoalueen merkittävimmästä tehtäväkokonaisuudesta, joka siirtyisi tällöin suorilla vaaleilla valitun valtuuston päätösvallasta välillisesti valitulle yhteistyötoimielimelle.

Kaiken kaikkiaan yhteistoimintavelvoitteesta aiheutuisi alueellisen itsehallinnon rakenteisiin merkittäviä eroja maan eri osissa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tämä edellyttäisi painavia perusteluja ottaen huomioon sen, että erot muodostuisivat nimenomaan välittömiin vaaleihin pohjautuvan, uuden alueitsehallinnon perustamisen yhteydessä.

Aluejaotuksen merkityksestä kielellisten oikeuksien toteutumiselle

Tässä lausunnossa käsitellään pääasiassa suomen- ja ruotsinkielisten kielellisiä oikeuksia, mutta lausunnossa todettu pätee soveltuvin osin myös saamenkielisten oikeuksiin.

Hallinnollinen jaotus on yksi kielellisten oikeuksien toteutumisen turvakeinoista. Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Tämä näkyy myös kansainvälisissä sopimuksissa. Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan Eurooppalaisen peruskirjan (SopS 23/1998) 7 artiklan mukaan alueellisen kielen tai vähemmistökielen maantieteellistä aluetta kunnioitetaan sen varmistamiseksi, että olemassa olevat tai uudet hallinnolliset rajat eivät muodosta estettä kyseisen alueellisen kielen tai vähemmistökielen edistämiseksi.

Kielilain (423/2003) 5 §:n mukaan kielellisen jaotuksen perusyksikkö on kunta. Suomi oli kaksikielinen kunnallishallinnon ja seurakuntahallinnon osalta jo 1800-luvun loppupuolelta lähtien.

Toisin sanoen kunnat ovat pitkään taanneet kielellisten perusoikeuksien toteutumisen peruspalveluissa. Peruspalvelujen järjestämisvastuun siirtä-

misellä kunnilta itsehallintoalueille saattaa olla merkittäviä kielellisiä vaikutuksia. Oikeusministeriön kielilainsäädännön toteutumisen seurannassa on käynyt ilmi, että kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellistä on kielellisen vähemmistön suhteellinen osuus hallinnollisella alueella, ei niinkään vähemmistön absoluuttinen määrä. Kun hallinnollisia alueita laajennetaan, kielellisten oikeuksien turvaaminen muuttuu haasteellisemmaksi.

Päätöksenteon osittainen siirtäminen kunnilta itsehallintoalueille heikentää kielellisten vähemmistöjen mahdollisuutta vaikuttaa omakielisten palveluiden toteutumiseen silloin, kun itsehallintoalueen kieliolosuhteet poikkeavat kunnan kieliolosuhteista.

Kysymykset

Kysymys: Hallituksen aluejakolinjauksen mukaan perustettavat itsehallintoalueet muodostetaan maakuntajaon pohjalta. Onko nykyinen maakuntajako oikea peruste itsehallintoalueiden muodostamiselle?

Itsehallintoalueiden perustaminen maakuntajaon pohjalta näyttää turvaavan kielelliset oikeudet paremmin kuin esimerkiksi keskus- ja aluehallinnon virastaselvitys - hankkeessa esitetyt viiden ja kolmen alueen mallit. Ongelmallista uudistuksessa on ruotsinkielisten ja saamenkielisten kielivähemmistöjen suhteellisen osuuden pieneneminen verrattuna nykytilanteeseen, jossa palvelut tuotetaan kunnissa.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 21/2009 vp ottanut kantaa kielellisten oikeuksien turvaamiseen aluejaosta päätettäessä. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että perustuslain 17 §:n säännös edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä. Lausunnossaan valiokunta myös tulkitsi perustuslain 122 §:n 1 momenttia siten, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehdoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet.

Perustuslakivaliokunnan kannottojen valossa maakuntamalliin perustuva aluejako sisältää joitakin PL 122 §:n 1 momentin kannalta ongelmallisia kohtia. Perustuslakivaliokunnan mukaan kielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samoin kuin yleisemminkin vaikutusmahdollisuudet aluehallinnossa saattavat vaarantua erityisesti silloin, jos kielivähemmistö jää hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi. Lähtökohtaisesti perustuslain kannalta ongelmallista olisi ainakin se, jos viraston tai keskuksen toimialueella on vain yksi kaksikielinen kunta (PeVL 21/2009 vp). Ehdotetussa maakuntamallissa ainakin Kokkolan

kaupungissa ja Pyhtään kunnassa asuvat ruotsinkieliset näyttävän jäävän perustuslakivaliokunnan tarkoittamiksi reuna-alueen ryhmiksi.

Saamelaisten kotiseutualue sisältyy kokonaisuudessaan Lapin maakuntaan.

Kysymys: Itsehallintoalueet järjestävät sote-palvelut joko yksin tai lailla säädettyjen kolmen itsehallintoalueen täytyy järjestää palvelut yhdessä sopimalla toisen itsehallintoalueen kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on jatkossa maassa 15 selkeää alueellista kokonaisuutta, joilla sote-palvelut järjestetään. Miten arvioitte tehtyä ratkaisua?

Kielilaissa (423/2003), julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa (424/2003) sekä saamen kielilaissa (1086/2003) säädetään valtion ja kuntien viranomaisten velvollisuuksista. Oikeuksien turvaamiseksi itsehallintoalueiden kuuluminen lakien soveltamisalaan tulisi varmistaa. Saamen kielilaki sisältää tyhjentyvän listan niistä viranomaisista, joihin lakia sovelletaan. Vaatimukset kohdistuvat pääasiassa niihin kuntiin, jotka sijaitsevat saamelaisten kotiseutualueella. Saamen kielilain soveltamisesta itsehallintoalueeseen on siten säädettävä erikseen.

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että potilaan kielellisistä oikeuksista tulisi säätää tarkemmin, varsinkin kun sote-palveluiden järjestämisen siirtäminen kunnilta itsehallintoalueille lähtökohtaisesti heikentää kielellisten oikeuksien toteutumista. Tästä syystä olisi varmistettava, että sääntely potilaan kielellisistä oikeuksista on selkeää.

Hallituksen linjauksen 7.11.2015 mukaan vastuu sote-palveluiden järjestämisestä siirtyy 18 itsehallintoalueelle, sote-palvelut järjestetään 15 alueen puitteissa, ja laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköitä on 12. Lainsäädännöstä on selkeästi käytävä ilmi, onko alue tai yksikkö yksikielinen tai kaksikielinen viranomainen. Viranomaisten kielellinen asema ja sitä kautta asiakkaan oikeudet eivät saa jäädä epäselviksi.

Kysymys: Minkä kriteerien perusteella tulisi päättää siitä, mitkä kolme itsehallintoaluetta järjestävät sosiaali- ja terveyspalvelut muiden itsehallintoalueiden kanssa? Voit valita yhden tai useampia.

Väestömäärä ja sen ennustettu kehitys

Huoltosuhde ja sen ennustettu kehitys

Taloudelliset edellytykset

Mahdollisuudet varmistaa yhdenvertainen sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuus

Mahdollisuudet varmistaa kattava sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuus

Mahdollisuudet suunnitella ja toteuttaa toimiva palveluverkko

Mahdollisuudet toteuttaa kustannustehokas tuotantorakenne

Kielelliset erityispiirteet

Maakuntien välinen luontainen yhteistyö ja työssäkäynti- tai asiointisuunnat

Jokin muu, mikä?

Kielelliset erityispiirteet ja sitä kautta ruotsinkielisen vähemmistön tosiasiallinen mahdollisuus saada palvelua omalla kielellään on otettava huomioon, kun päätetään niistä alueista, jotka järjestävät palvelut yhdessä toisen alueen kanssa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvveluiden yhdenvertainen ja kattava saatavuus tarkoittaa myös palveluiden saatavuutta omalla kielellä. Oikeus saada palvelua omalla kielellä kaksikielisillä alueilla tulisi olla uudistuksen peruslähtökohtia. Uudistuksessa on varmistettava, että kielelliset oikeudet eivät heikkene nykyisestä tasosta. Vastaava pätee saamenkielisiin palveluihin.

Kysymys: Vapaamuotoisia huomioita hallituksen aluelinjauksesta.

Vaikutusten arviointi

Ennen päätöstä itsehallintoalueista tulisi tehdä kielellisten vaikutusten arviointi. Perustuslakivaliokunta on korostanut, ”että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa”, ja tämän valiokunta katsoo johtavan tarpeeseen tehdä kielellisiä vaikutusarvioita. Valtioneuvoston päätös aluejaosta on perustuslakivaliokunnan mukaan ”täältä osin laillisuusharkintaa, joka perustuu perustuslain 122 §:n ja 17 §:n asettamiin vaatimuksiin. Hallinnollisesti mahdollisista aluejauksista on tällöin valittava se, joka toteuttaa parhaiten kielelliset perusoikeudet.” (PeVL 21/2009 vp)

Perustuslakivaliokunta palasi vielä kielellisten vaikutusten arviointien tarpeellisuuteen valtioneuvoston vuonna 2009 antamaa kielikertomusta käsitellessään ja korosti mietinnössään PeVM 1/2010 vp, että ”kielellisten oikeuksien toteutumiseen on kiinnitettävä huomiota hallinnollisia uudistuksia valmisteltaessa. Kattava kielivaikutusten arviointi on välttämätöntä tehdä erityisesti silloin, kun hallinnollisilla muutoksilla voi olla vaikutusta kieliryhmien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada palveluja omalla kielellään.”

Myös yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi tulisi tehdä. Ohje yhdenvertaisuusvaikutusten tekemisestä julkaistiin 1.6.2014 (Sisäasiainministeriön julkaisut 13/2014).

Muut kielellisiä oikeuksia koskevat huomiot

Itsehallintoalueille on myöhemmin tarkoitus osoittaa muita kuin sote-palveluihin liittyviä tehtäviä. Myös näiden tehtävien siirrossa kielellisiin näkökohtiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Epäkohdista esimerkiksi hätäkeskusuudistuksesta on valitettu Eduskunnan oikeusasiamiehelle (dnro

1455/4/10). Kielibarometrissä 2012 suomenkielisiä ja ruotsinkielisiä on pyydetty antamaan kouluarvosana eri viranomaisten palveluille. Vuodesta 2008, jolloin edellinen barometri tehtiin, ruotsinkielisten antama arvosana on laskenut sekä hätäkeskuksen että pelastuslaitoksen palveluissa, ja on huomattavasti heikompi kuin suomenkielisten antama arvosana.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen on varmistettava sekä ennakkoon että riittävällä seurannalla. Itsehallintoalueilla tulisi varmistaa vähemmistökielisten mahdollisuus vaikuttaa kieliryhmää koskeviin asioihin, kuten palveluihin, niin että ne pysyvät vastaavalla tasolla kuin kunnissa. Sairaanhoidopiireillä on voimassaolevan lainsäädännön mukaan velvollisuus asettaa lautakunta vähemmistökieltä varten. Vastaavaa sääntelyä tulisi sisällyttää itsehallintoalueita koskevaan sääntelyyn. Koska kielilain soveltamisessa on jatkuvasti puutteita, edellä mainittuja toimintoja, kuten vähemmistökielilautakuntien tehtäviä ja vaikutusmahdollisuuksia tulisi lisätä.

Hallitus antaa kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta eduskunnalle neljän vuoden välein. Kertomus annettiin viimeksi vuonna 2012. Kertomuksista ilmenee toistuvasti että ruotsinkielisten odotukset saada terveyspalveluita omalla kielellään on suuri, mutta että ne eivät toteudu tyydyttävästi. Myös saamelaisten oikeus saada terveyspalveluita omalla kielellään toteutuu edelleen heikosti. Kielellisten oikeuksien toteutumista tulisi tehostaa ja keinoja tämän varmistamiseksi kehittää.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:ssä säädettyyn neuvotteluelvoitteeseen. Viranomaisten on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisen ja saamen kielen kouluopetuksen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä; taikka muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa. Neuvotteluelvoitteen täyttämiseksi asianomaisen viranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta.



Osastopäällikkö, ylijohaja

Sami Manninen

Lainsäädäntöjohtajan sijainen,
lainsäädäntöneuvos



Tuula Mäjuri