

Muistio

2.9.2022

Yksikönpäällikkö Corinna Tammenmaa, oikeusministeriö
Erityisasiantuntija Antti Kuopila, sosiaali- ja terveysministeriö

Muistio kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksesta

Sopimusta koskeva sääntely

- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021 vp) 39 §
- Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (616/2021 vp) 56 §
- Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp)
- StVM 16/2021 vp

Sopimuksen tarkoitus

Järjestämislain 39 § 1 momentin mukaan kaksikielisten hyvinvointialueiden on tehtävä yhteistyösopimus ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Säännös liittyy osaltaan ruotsinkielisestä erityishuollosta vastaavan Kårkulla-kuntayhtymän purkamiseen ja sen varmistamiseen, että ruotsinkieliset erityishuollon palvelut voidaan turvata jatkossakin. Säännöksellä pyritään kuitenkin turvaamaan myös muiden sellaisten ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen, joiden järjestämisessä on ollut ongelmia ja joissa palvelut voitaisiin turvata yhteistoiminnalla ja työnjaolla. (HE 241/2020 vp).

Kårkullan kuntayhtymän tehtävänä on tarjota ruotsin kielellä palveluita henkilöille, joilla on kehitysvamma tai muu vamma sekä heidän perheilleen. Erillisen ruotsinkielisestä kehitysvammahuollosta vastaavan kuntayhtymän toiminnan jatkaminen on kuitenkin

Postiosoite Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

todettu ongelmalliseksi, koska valmisteilla olevassa vammaispalvelulaissa ei voida eritellä enää eri vammaisryhmille annettavia palveluja Suomea sitova YK:n vammaisyleissopimuksen johdosta. Vammaiset ruotsinkieliset ovat vähemmistö vähemmistössä ja erityisen haavoittuvassa asemassa. Tästä syystä lainsäätäjän tahto on että toimivia asiakassuhteita ei tarvitsi katkaista eikä kielellisten oikeuksien toteutumista vaarantaa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on todennut, että kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyövelvoite on tarpeen ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollossa. (StVM 16/2021 vp).

Kårkulla

Sosiaali- ja terveydenhoidon uudistuksen voimaantulolain (616/2021 vp) 56 §:ssä säädetään siitä miten ja missä ajassa Kårkullan kuntayhtymän tehtävien hoitamisesta on sovittava kaksikielisten hyvinvointialueiden kesken. Pykälässä säädetään nykyisen ruotsinkielisten kehitysvammahuollosta vastaavan Kårkulla-samkommunin toiminnan jakamisesta ja jatkamisesta kaksikielisten hyvinvointialueiden toimintana. Nykyinen toiminta kuitenkin turvataan velvoittamalla kaksikieliset hyvinvointialueet tekemään järjestämislain 39 §:ssä tarkoitettu sopimus sekä siirtymäkautta koskevilla säännöksillä. (HE 241/2020 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on todennut, että ruotsinkielisten vammaisten palvelut turvataan parhaiten siten, että ne järjestetään mahdollisimman yksikielisessä ruotsinkielisessä ympäristössä. (StVM 16/2021)

Voimaantulolain 56 §:n 1 mom perusteella Kårkullan nykyiset kehitysvammahuollon asiantuntijapalveluja koskevat tehtävät, henkilöstö sekä toimitilat siirtyvät Varsinais-Suomen hyvinvointialueeseen. Tällä tarkoitetaan nykyisen Kårkullan asiantuntija- ja kehittämiskeskusta. Tämän henkilöstön tuottamista palveluista ja miten niitä tulevaisuudessa on tuotettava muille hyvinvointialueille, on tehtävä sopimus. Sopimus on tehtävä viimeistään 31.12.2022. Asiantuntija- ja kehittämiskeskukseen on myös kuulunut asiantuntijatiimejä joiden henkilöstö ja toimitilat sijaitsevat muilla hyvinvointialueilla. Nämä siirtyvät sille hyvinvointialueelle jossa ne sijaitsevat, mutta niiden toiminnasta on sovittava, jotta Kårkullan harjoittama toiminta jatkuu lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla.

Pykälän 2 momentin mukaan Kårkulla-kuntayhtymän kehitysvammaisten neuvolapalvelut ja niitä hoitava henkilöstö siirtyisi osaksi sen hyvinvointialueen toimintaa, jossa tehtävää hoitava henkilöstö hoitaa tosiasiasa tehtävää. Jos henkilöstö olisi hoitanut tehtävää myös muiden hyvinvointialueiden alueena ennen sote-järjestämislain voimaantuloa, hyvinvointialueiden olisi sovittava palvelujen tuottamisesta myös muiden hyvinvointialueiden alueella. **Säännöksen tarkoituksena on turvata se, ettei toimivia asiakassuhteita tarvitsi katkaista ja neuvolapalveluja olisi saatavissa kaikissa kaksikielisissä hyvinvointialueissa.** Asiasta on sovittava viimeistään vuoden 2022 loppuun mennessä.

Pykälän 3 momentin mukaan Kårkulla-kuntayhtymän asumispalveluyksiköt sekä päivä- ja työkeskustoiminta sekä niiden kiinteistöt, toimitiloja koskevat vuokrasopimukset ja toimitilojen hallintaan oikeuttava muu omaisuus siirtyvät sille hyvinvointialueelle, jonka alueella toimitilat sijaitsevat. Jos näissä siirtyvissä asumispalveluyksiköissä tai päivä- ja työkeskustoiminnassa olisi ennen vuotta 2023 järjestetty palveluja myös muiden hyvinvointialueiden asukkaille, hyvinvointialueet olisivat velvollisia sopimaan toiminnan jatkamisesta viimeistään 31 päivänä toukokuuta 2022.

Yllä mainitut ylimenokauden sopimukset ovat voimassa kunnes kaksikieliset hyvinvointialueet ovat hyväksyneet järjestämislain 39 §:n tarkoittama yhteistyösopimus.

Kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyösopimus

Järjestämislain 39 § 1 momentin mukaan kaksikielisten hyvinvointialueiden on tehtävä yhteistyösopimus ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Kielellisten oikeuksien turvaamisen reunaehdot ilmenevät PL 17 § 2 momentista. Tämän mukaan julkisen vallan on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Vaatimus yhdenvertaisesta kohtelusta koskee myös sote-palveluja. Säännös edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä. Säännös ei tarkoita, että yhteiskunnalliset tarpeet on kaikissa tapauksissa turvattava samalla tavalla vaan positiivinen erityiskohtelu voi olla tarpeen.

Järjestämislain 39 § 2 mom velvoittaa hyvinvointialueita sopimaan ruotsinkielisten palveluiden työnjaosta sekä niiden tarjoamisesta kun:

- 1) kun tämä on välttämätöntä kielellisten oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai siitä aiheutuvien suurten kustannusten vuoksi. Tällä tarkoitetaan palveluja joita jokainen hyvinvointialue tuottaa, mutta jossa yhteistyötä tarvitaan, jotta palvelujen laatu olisi sama suomen- ja ruotsinkielisille.
- 2) kun palveluja on tarkoituksenmukaista toteuttaa vain osassa hyvinvointialueita tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai siitä aiheutuvien suurten kustannusten vuoksi. Tällä tarkoitetaan palveluiden keskittämistä yhdelle tai muutamalle hyvinvointialueelle.

Lisäksi sopimuksessa on 2 momentin mukaan sovittava asiantuntijatuesta, jota kaksikieliset hyvinvointialueet antavat toisilleen ruotsinkielisten palvelujen toteuttamisessa. Asiantuntijatuki koskee ainakin Kårkullan lain voimaantullessa tarjoamaa asiantuntijatukea ja sen lisäksi mahdollista muuta asiantuntijatukea, jonka hyvinvointialueet arvioivat välttämättömäksi ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Kun tehtävän vaativuutta, harvinaisuutta tai siitä aiheutuvia suuria kustannuksia arvioidaan, näitä on tarkasteltava suhteessa vähemmistön määrään.

Tehtävät jotka hallituksen esityksen perustelujen mukaan täyttävät säännöksen kriteerit, ja joista siitä syystä on sovittava ovat:

- Kårkulla samkommun -kuntayhtymältä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle siirtyvät erityishuoltoon liittyvät asiantuntija- ja kehittämistukitehtävät. Kårkullan asiantuntija- ja kehittämiskeskuksen palvelut käsittävät sekä asiakkaille annettavia palveluja että asiantuntijoille annettavaa asiantuntijatukea ja kehittämistoimintaa.
- Kårkullalta siirtyvää kehitysvammaneuvo-, asumis-, päivä- ja työkeskustoimintaa, jos palveluja ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa kaikilla kaksikielisillä hyvinvointialueilla, ja riittävät palvelut voidaan toteuttaa työnjaon avulla.

- Erityisen vaativat päihdehuollon palvelut
- Lastenpsykiatrian ympärivuorokautisen hoidon palvelut
- Tietty lastensuojelun palvelut (mm. kiireelliset sijoitukset)
- Muut kuin jo edellä mainitut vammaisten henkilöiden palvelut
- Puheterapia
- Seritutkimukset
- Ikäihmisten asumispalvelut

Kaksikielisten hyvinvointialueiden tulee yhdessä määrittää tehtävät, jotka täyttävät 2 momentin edellytykset, ja sopia niistä koskevasta työnjaosta ja yhteistyöstä pykälässä säädetyn mukaisesti. Sopimuksessa voidaan tämän lisäksi sopia esimerkiksi ruotsinkielisistä tukipalveluista (esim. käännös-, tulkki- ja puhelinneuvontapalvelut, lomakkeet ja pohjat) sekä digipalvelujen kehittämistä koskevasta yhteistyöstä, mutta velvoitetta tähän ei ole. (StVM 16/2021 vp)

Järjestämislain 39 § 2 momentin perusteella sopimuksella ei voida kuitenkaan poiketa siitä, mitä 11 §:ssä taikka muussa laissa tai lain nojalla säädetään tehtävien keskittämisestä. Kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyösopimus on yhteen sovitettava 36 §:ssä tarkoitetun sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueen yhteistyösopimuksen kanssa.

Järjestämislain 36 §:n 4 momentin mukaan hyvinvointialueiden yhteistyösopimus on yhteen sovitettava 39 §:ssä tarkoitetun kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen kanssa.

Yhteistyösopimuksen laatimisen koordinointi ja sopimuksen hyväksyminen

Järjestämislain 39 § 3 momentin mukaan Varsinais-Suomen hyvinvointialue vastaa kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen laatimisen koordinoimisesta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on todennut, että vaikka koordinaatiotehtävä ehdotetaan säädettäväksi yhdelle hyvinvointialueelle, tehtävän hoitaminen edellyttää tiivistä yhteistoimintaa kaikkien kaksikielisten hyvinvointialueiden välillä. Valiokunta totesi, että sote-järjestämislain 39 § mahdollistaa kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyön eri tavoin eikä kutakin palvelua edellytetä keskitettävän vain yhden kaksikielisen hyvinvointialueen tuotettavaksi. Sosiaali- ja terveysministeriö on myöntänyt yhteistyösopimuksen laadintaan valtionavustusta.

Sopimuksen osapuolina olevat kaksikieliset hyvinvointialueet ratkaisevat yhteistyössä, mille hyvinvointialueille joitakin tehtäviä mahdollisesti keskitetään ja sen, miten keskitettyjä neuvontapalveluja voidaan hyödyntää sopimuksen osapuolina olevien hyvinvointialueiden asiakkaiden hyväksi. Valiokunta painotti lisäksi, että Varsinais-Suomen kaksikielisten hyvinvointialueiden välisen sopimuksen koordinoititehtävän valmisteluun varataan riittävät resurssit. (StVM 16/2021 vp)

Järjestämislain 39 § 4 momentin mukaan ennen kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen hyväksymistä kaksikielisten hyvinvointialueiden on kuultava sosiaali- ja terveysministeriötä. Kunkin kaksikielisen hyvinvointialueen aluevaltuusto hyväksyy yhteistyösopimuksen. Hyväksytty sopimus on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle. HUS-yhtymän puolesta sopimuksen hyväksyy yhtymävaltuusto ja Helsingin kaupungin puolesta kaupunginvaltuusto.

Jos kaksikieliset hyvinvointialueet eivät pääse sopimukseen yhteistyösopimuksen sisällöstä tai sopimuksen sisältö ei turvaa ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa, valtioneuvosto voi lain mukaan päättää sopimuksen sisällöstä kuultuaan hyvinvointialueita.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa

Oikeusministeriö seuraa kielellisten oikeuksien toteutumista neljän vuoden välein toteutettavalla kielibarometrilla. Lisäksi oikeusministeriö valmistelee neljän vuoden välein eduskunnalle annettavan hallituksen kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta. Vuonna 2017 kertomuksessa käsiteltiin erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Vuoden 2020 kielibarometrissä tarkastellaan kielellisten oikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa. Barometrin mukaan voidaan todeta että ero tyytyväisyydessä on suurin ruotsin- ja suomenkielisen hammashoidon, mielenterveyspalveluiden, sairaalahoidon ja päivystyksen palveluissa. Näin oli myös vuonna 2016, mutta ruotsin- ja suomenkielisen palvelun välinen ero näissä palveluissa on kasvanut jonkin verran. Yleisesti ottaen ruotsinkieliset palvelut saavat parhaat arvostukset Pohjanmaalla ja heikoimmat Turunmaalla. Yleisesti ottaen suomenkieliset palvelut saavat parhaat arvostukset Uudellamaalla ja heikoimmat Pohjanmaalla. Vaikka barometrien tulokset mittaavat pääasiassa tyytyväisyyttä kuntien palveluihin on useimmiten ruotsinkielisiltä huonon arvostuksen saanut palvelu sairaanhoitopiirien järjestämää, mikä on relevanttia myös hyvinvointialueiden kannalta.

Tulevaisuudessa kansalliskielilautakuntien vuosittaiset kertomukset tulevat olemaan tärkeä lähde kielipalveluiden toimivuuden arvioinnissa.

Seuranta ja arviointi

Järjestämislain 39 § 5 momentin mukaan kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen toteutumista on seurattava ja arvioitava vuosittain. Sopimuksen muuttaminen voi perustua yhden tai useamman kaksikielisen hyvinvointialueen esitykseen tai sosiaali- ja terveysministeriön aloitteeseen. Kansalliskielilautakunnan velvollisuudesta tehdä ehdotuksia sopimuksen muuttamisesta sekä seurata sopimuksen toteutumista säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 33 §:ssä.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että valtioneuvoston tulee seurata ja arvioida uudistuksen toimeenpanon vaikutuksia kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen ja ryhtyä tarvittaessa vaadittaviin toimiin varmistamiseksi potilaiden ja asiakkaiden mahdollisuus saada omakielistä palvelua. (PeVL 17/2021 vp)
Hyväksyessään laiti eduskunta edellytti, että ruotsinkielisen erityishuollon tilaa seurataan, jotta ruotsinkielinen asiantuntemus ja palvelut kehitysvammaisille henkilöille turvataan myös uudessa toimintaympäristössä ja että toiminnan resurssit ovat riittävät. (EV 111/2021 vp, lausuma 14)

Linkkejä

<https://oikeusministerio.fi/seuranta-ja-edistaminen>

Hallituksen kielikertomus 2021: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163677>

Kielibarometri 2020: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162837>

Hallituksen kielikertomus 2017: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160384>