



**Sosiaali- ja terveysministeriö
Valtiovarainministeriö**

Dnro:65/D.a.2/2016

Viite: STM:n lausuntopyyntö 19.11.2015 STM068:00/2015

Asia: Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen linjauksista itsehallintoaluejaon perusteiksi ja sote-uudistuksen askelmerkeiksi

1. Johdanto

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää yhdessä valtiovarainministeriön kanssa lausuntoa hallituksen linjauksista itsehallintoaluejaon perusteiksi ja sote-uudistuksen askelmerkeiksi vastaamalla kohdennettuihin kysymyksiin sähköisesti.

Hallituksen linjauksissa 7.11.2015 on todettu perustuslain reunaehdoiksi:

- 1) Perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien yhdenvertainen toteuttaminen.
- 2) Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaiselle itsehallinnolle tulee jäädä riittävästi liikkumatilaa päätöksentekoon.
- 3) Aluejaon tulee täyttää perustuslain 122 §:n vaatimukset ja turvata suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluita samoin perustein.

Sote- ja itsehallintoalueuudistuksen yhteydessä on nimenomaisesti todettu perusoikeuksien toteutumisen turvaamisen olevan yksi Suomen valtion vastuulla edelleen olevista, koko uudistuksen reunaehdoista, joista ei kustannussyihin vedoten voida tinkiä. Perusoikeuksien johdonmukainen ja yhdenvertainen toteuttaminen tulee ulottaa koskemaan myös saamelaisväestöä ja saamelaisten kotiseutualuetta. Uudistuksen haasteena on yhdistää merkittävä kustannussäästö ja perusoikeuksien tehokas toteuttaminen. Saamelaisten perusoikeuksien toteutumista ei voida mitata taloudellisuuden ja tehokkuuden mittareilla. Omakielisten palvelujen toteuttaminen pienelle väestömäärälle on keskimääräistä kalliimpaa. Lapissa uudistusta on vietävä eteenpäin perusoikeuksien toteutumisen lähtökohdista. **Saamelaiskäräjien erityisenä huolena on se, ettei nyt lausunnolla olevissa hallituksen linjauksissa ole huomioitu Euroopan ainoaa alkuperäiskansaa saamelaisia.** Lausuntomateriaalissa ei tule esille

- 1) miten uudistuksessa turvataan saamelaisväestölle yhdenvertaiset laadukkaat palvelut omalla äidinkielellä läheisyysperiaatteella ja
- 2) miten saamelaisten kulttuuri-itsehallinto huomioidaan yhdenvertaisesti alueellisen itsehallinnon rinnalla.

Perusoikeuksia toteuttavat yhdenvertaiset saamenkieliset sosiaali- ja terveystyöpalvelut

Saamenkielisillä ja kulttuurinmukaisilla palveluilla on tärkeä merkitys saamelaisten hyvinvoinnin lisäksi myös koko saamelaisen kansanryhmän kielellisen ja kulttuurisen jatkuvuuden turvaamisessa.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (785/1992) sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (812/2000) velvoittavat nykyisellään kuntia ottamaan huomioon potilaan ja asiakkaan kulttuuritaustan ja kielen hoitoa ja palvelua annettaessa. Terveystyöpalvelulain 6 §:ään sisältyy viittaus oikeudesta käyttää saamen kieltä saamen kielilain mukaisesti saamelaisten kotiseutualueella. Edellä mainittujen erityislakien maininnat pohjautuvat viime kädessä Suomen perustuslailla turvattuihin jokaiselle kansalaiselle kuuluviin perusoikeuksiin. Tässä yhteydessä

merkittäviä perusoikeuksia ovat erityisesti 19 §:ssä määritelty oikeus sosiaaliturvaan, jonka osana palveluiden turvaaminen on taattu 3. momentissa, ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.” Palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden turvaamisen kannalta ratkaiseva merkitys on 6 §:n tarkoittamalla yhdenvertaisuuden periaatteella ja esimerkiksi saamelaisten osalta 17§:n tunnustamalla oikeudella omaan kieleen ja kulttuuriin. Perustuslain 17.3 §:n mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on lisäksi erityinen oikeus kehittää omaa kieltä ja kulttuuriaan, jonka oikeuden toteutuminen tulee ottaa asianmukaisesti huomioon myös sote-uudistuksen suunnittelussa ja toteutuksessa.

Saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisiä sote-palvelujen saatavuutta on vuodesta 2002 lähtien pyritty turvaamaan erillisen valtionavustuksen turvin. Määrärahaa ohjautuu saamelaiskäräjien kautta saamelaisalueen kunnille. Tämä järjestely on merkittävästi edistänyt saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen perusoikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa. Avustus kattaa vain kolmanneksen saamelaisalueella asuvien saamelaisten palvelutarpeista. Saamenkieliset palvelut tulee rahoittaa valtion toimesta.

Saamelaiskäräjät on uudistuksen tähänastista valmistelua silmällä pitäen huolestunut siitä, ettei tähän mennessä uudistuksen suunnittelussa ole tuotu esiin edes alustavia suunnitelmia tai selvityksiä siitä miten saamelaisten perusoikeuksia toteuttavat yhdenvertaiset palvelut turvataan. Se, miten nämä oikeudet tarkalleen ottaen tarkoittavat palveluiden toteuttamisen tasolla, on kartoitettava kattavasti ja palvelukohtaisesti uudistuksen jatkovalmistelussa. Tässä lausunnossa Saamelaiskäräjät ottaa kantaa uudistuksen toteuttamiseen periaatetasolla erityisesti niiden linjausten osalta, joita käräjät pitää elintärkeinä saamelaisväestön perusoikeuksien toteutumisen, yhdenvertaisen kohtelun ja kulttuuri-itsehallinnon toteutumisen suhteen.

Saamelaisväestön perusoikeuksien ja alkuperäiskansaoikeuden näkökulmasta uudistuksen jatkovalmistelun kannalta on ehdottoman tärkeää, että

- Saamelaisten lainsäädännöllinen asema ja saamenkielisten palveluiden saatavuuden turvaaminen otetaan huomioon hallinnossa, palvelujen järjestämisessä, resursoinnissa, koulutuksessa, tutkimuksessa ja kehittämisessä.
- Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto huomioidaan asianmukaisesti itsehallintoalueita koskevassa valmistelussa ja sitä kehitetään lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Itsemääräämisoikeuden mukaan saamelaisilla tulee olla mahdollisuus päättää itse, siitä millaisia sosiaali- ja terveyspalveluja he tarvitsevat, millaiselle perustalle ja arvomaailmalle sekä näkemyksille hyvinvoinnista niiden tulisi rakentua ja miten ne tulisi parhaiten järjestää.
- Saamenkielisten sote-palvelujen järjestämiseksi osoitetun valtionavustuksen (33.60.36) turvaaminen lailla saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon perustalta.
- Palvelutuotannon, palveluiden kehittämisen ja koulutuksen rajayhteistyön esteiden kaikinainen poistaminen.
- Saamenkielisten palveluiden osalta asiakkaan valinnanvapauden ulottaminen koskemaan myös naapurimaassa tuotettavia sekä perustasoisia että erikoistason palveluita.
- Riittävän selkeä ja yksityiskohtainen lakitasoinen palvelutasojen ja vastuiden määrittely, jolla turvataan saamenkielisen väestön palvelutarpeiden huomioiminen tulevaisuudessa.
- Sosiaali- ja terveysministeriö määrittelee yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa järjestämispäätöksen saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien turvaamiseksi tarvittavat välttämättömät toimenpiteet
- Saamelaiskäräjien edustuksen turvaaminen asetuksella Lapin sote-alueen päättävissä toimielimessä.

- Saamelaisväestön hyvinvointia kuvaavien indikaattoreiden kehittäminen. Valtaväestön hyvinvointi-indikaattorit eivät kuvaa riittävästi saamelaisväestön hyvinvoinnin tilaa. Alkuperäiskansan oma näkemys hyvinvoinnista tulee huomioida.
- Saamenkielisen ammattihenkilöstön saatavuuteen ja koulutukseen panostetaan erityisin toimenpitein.

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon huomioiminen sote- ja aluehallintouudistuksessa

Kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuksien yksi keskeinen periaate on jokaisen kansan oikeus itsemääräämiseen. Tämä on kirjattu moniin kansainvälisen oikeuden asiakirjoihin ja ihmisoikeuksia koskeviin sopimuksiin, mm. KP-sopimuksen 1. artiklaan sekä TSS-sopimuksen 1. artiklaan.

Suomen perustuslaki turvaa saamelaisille kotiseutualueellaan heidän kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon sen mukaan kun lailla säädetään (PL 121.4 §). Saamelaisten itsehallinnosta säädetään samassa luvussa kunnallisen ja muun alueellisen itsehallinnon kanssa. Tämä kertoo osaltaan, millainen asema saamelaisten itsehallinnolla on Suomen yleisessä hallintojärjestelmässä.

Saamelaisten itsehallintoa koskevassa lainvalmistelussa todetaan, että esitetty säännös saamelaisten itsehallinnosta loisi edellytykset parantaa saamelaisen kansanryhmän asemaa kunnallisessa itsehallinnossa, valtion hallinnossa ja erityisessä saamelaishallinnossa **sitä mukaa** kun saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa ja siihen kuuluvia hallintopalveluja kehitetään lainsäädännöllä. Samassa yhteydessä todetaan kuitenkin, että saamelaisten itsehallintoa koskeva säännös toisi mukanaan myös valtiolle velvollisuuden toimia lainsäädännössä saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon toteuttamiseksi.¹

Valtion tulisi neuvotella saamelaiskäräjien kanssa siitä, mitä saamelaiten oikeus itsehallintoon sote-uudistuksen osalta sisältää, ja toisaalta siitä, miten itsehallinto on tarkoituksenmukaista järjestää tässä tilanteessa. Saamelaisten lainsäädännöllinen asema ja saamenkielisten palveluiden saatavuuden turvaaminen tulisi ottaa huomioon hallinnossa, palvelujen järjestämisessä, resursoinnissa, koulutuksessa, tutkimuksessa ja kehittämisessä.

Saamelaisten itsehallinnon tavoitteena on luoda saamelaisille perustuslain turvaama hallinnollis-poliittinen asema, jonka avulla saamelaiset voisivat paremmin vaikuttaa ja osallistua heitä erityisesti koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Perustuslain säännöksellä pyritään siihen, että tulevassa lainsäädännössä säädetään saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria koskevissa asioissa toimielimet, toimivaltarajat ja tehtävät saamelaishallinnolle, kunnalliselle itsehallinnolle ja valtionhallinnolle. Itsehallinto on tarkoitettu dynaamiseksi siten, että saamelaiset voivat itse kehittää sitä kansanvaltaisesti valitun Saamelaiskäräjien kautta.

Saamelaisten itsehallintoa koskevan lainsäädännöllisen järjestelyn tultua voimaan saamelaisten itsehallinto on tullut kansainvälisten ihmisoikeussopimusten piiriin. Tämän järjestelmän myöhemmät heikennykset voivat merkitä kansainvälisoikeudellista rikkomusta (HE 248/1994 vp s. 21). Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole selvitetty lakiluonnoksen vaikutuksia saamelaisten kulttuuri-itsehallinnolle. Sote- ja aluehallintouudistuksessa lainsäädäntöä ei ole mahdollista tarkistaa siten, että se heikentäisi saamelaisten nykyistä asemaa. Tällöin kyseessä olisi kansainvälinen sopimusrikkomus. Saamelaiskäräjien kautta kanavoitu rahoitus saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseksi saamelaisten kotiseutualueella on konkreettisin saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon muoto, jonka kautta saamelaiset voivat keskeisesti vaikuttaa saamenkielisten palvelujen järjestämistapaan, palvelun sisältöön ja sen tuottamiseen.

¹ Saamelaistyöryhmän mietintö: Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto, Helsinki 1994, s. 54

Hallituksen aikaisemmassa esitysluonnoksessa sosiaali- ja terveyshuollon järjestämislaiksi esitettiin saamen kielen lautakunnan perustamista, jonka tehtävänä olisi selvittää, arvioida ja määritellä alueen saamenkielisten palvelujen tarvetta ja toteutumista. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan tämä tehtävä tulee osoittaa Saamelaiskäräjille, koska saamelaiskäräjälain § 5 mukaan Saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Saamelaiskäräjälain 6 §:n mukaan Saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä. Saamelaiskäräjien toimielimissä on edustettuina eri saamen kieliryhmät ja saamelaisten kotiseutualueen eri alueet.

ILO:n alkuperäiskansasopimuksen 25 artikla säättää alkuperäiskansojen osallistumisoikeudesta paikallisten terveyspalveluiden luomiseen ja hallintaan. Suomessa saamelaisilla tulisi olla oikeus osallistua terveyspalveluiden luomiseen ja hallintaan sote-alueella sekä päättää saamelaisten sosiaali- ja terveydenhuoltoa ohjaavat painopisteet.

Yhdenvertaisuuden saavuttaminen järjestämisvastuun ja palveluiden tuotannon kannalta saamelaisten kotiseutualueella

Hallituksen linjauksessa on sote -aluejakoa koskien nimenomaisesti ilmoitettu tarkoitukseksi turvata suomenkielisten ja ruotsinkielisten palveluiden saatavuus samojen perusteiden mukaan. Saamelaiskäräjät huomauttaa, että yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti vastaavan periaatteen tulee koskea myös saamenkielisten palveluiden saatavuutta ja kehottaa samalla lisäämään saamenkielisten palveluiden saatavuuden turvaamisen em. linjaukseen.

Palveluiden saatavuutta asiakkaan yhdenvertaisuuden näkökulmasta tarkasteltaessa on huomattava, että saamelaisten kotiseutualueen koko väestöä yhdistävä piirre ovat pitkät etäisyydet. Yhdenvertaisuutta arvioitaessa tulee huomioda sen lisäksi, että palveluita yleensä on saatavissa, se missä ja miten niitä voidaan käyttää. Toisin sanoen asiakaslähtöisyys ja viime kädessä yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamisen reunaehdot määräävät sen, että palveluita ei maantieteellisesti voida viedä miten kauas tahansa palveluiden käyttäjistä. Asiakkaan valinnanvapaus ei käytännössä toteudu yhtäläisesti mikäli palveluita ei ole kohtuullisen matkan päästä saatavissa. Näiden lähtökohtien myötä Saamelaiskäräjät näkee ainoana vaihtoehtona hallituksen linjauksessa ilmoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi saamelaisten kotiseutualueella laajemman raja-alueyhteistyön ja uuden teknologian käyttöönottamisen. Erityisesti Enontekiön, Inarin ja Utsjoen alueen saamenkielisten palveluiden tuottamiseksi Ruotsin ja Norjan rajakunnilla on halu ja valmius tarjota laadukkaita saamenkielisiä sosiaali- ja terveyspalveluita. Asiakkaiden näkökulmasta rajayhteistyöllä saamenkieliset palvelut voidaan yhdistää sujuvaksi hoito- ja palveluketjuksi peruspalveluista erityispalveluihin saakka.

Tällä hetkellä byrokratia estää näiden palveluiden tehokkaan hyödyntämisen, mistä syystä sote-uudistuksen yhteydessä tällaiset luontevaa asiointia ja yhteistyötä vaikeuttavat esteet on saatava purettua. Saamelaiskäräjät pitää ehdottoman tärkeänä raja-alueiden osalta asiakkaan valinnanvapauden ulottamista myös naapurimaan puolella saatavien vastaavien palveluiden käyttöön kaikilla hoito- ja palvelutasoilla. Tällaisesta mallista olisi hyötyä myös alueen suomenkielisille asukkaille, sillä Norjan ja Ruotsin rajakuntien palvelutuotannossa on paljon myös suomenkielistä sosiaali- ja terveydenhuoltohenkilöstöä, jolloin asiointi olisi luontevaa myös suomenkielisille. Parhaassa tapauksessa järjestelmä voisi tuoda myös säästöjä pitkien kuljetusmatkojen lyhentyessä ja palveluiden vaikuttavuuden näkökulmasta.

1. Saamelaiskäräjien vastaukset lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin

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

Kyllä

Ei

Ei kantaa

2. Voitte perustella edellistä vastaustanne.

Saamelaisten kotiseutualueen ja saamelaisten näkökulmasta Lapin itsehallintoalueen rajaa ei tule ulottaa ainakaan nykyistä etelämmäksi, koska pohjoisen syrjäseutujen ja saamelaisten kotiseutualueen erityiskysymykset ovat vaarassa jäädä huomioimatta päätöksenteon siirtyessä liian kauas saamelaisten kotiseutualueesta.

3. **Tämä kysymys vain kuntien valtuustoille:** Hallituksen aluejakolinjauksen mukaan perustettavat itsehallintoalueet muodostetaan maakuntajaon pohjalta. Minkä nykyisen maakunnan pohjalta muodostettavaan itsehallintoalueeseen kuntanne katsoo perustelluksi kuulua? (liite: Manner-Suomen maakunnat)

Etelä-Karjala

Etelä-Pohjanmaa

Etelä-Savo

Kainuu

Kanta-Häme

Keski-Pohjanmaa

Keski-Suomi

Kymenlaakso

Lappi

Pirkanmaa

Pohjanmaa

Pohjois-Karjala

Pohjois-Pohjanmaa

Pohjois-Savo

Päijät-Häme

Satakunta

Uusimaa

Varsinais-Suomi

4. Voitte perustella edellistä vastaustanne.

5. 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?

Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan tärkeää tässä yhteydessä on riittävä saamen kielen ja kulttuurin huomioiminen sote -palveluiden tuotannossa, mikä edellyttää saamenkielisten ja kulttuurinmukaisten palvelujen järjestämisen erityisvelvoitteen kirjaamista periaatetasolle,

itsehallintoalue kykenee huomioimaan erityisvelvoitteiden toteuttamisvastuun. Samassa yhteydessä on myös varmistettava riittävä, korvamerkitty rahoitus em. erityisvelvoitteiden käytännön toteuttamiseksi. Sinänsä tehtyä ratkaisua on mahdotonta tarkemmin arvioida, koska tiedossa ei ole, miten em. velvoitteet on tarkoitus huomioida. Periaatteellisesti voidaan kuitenkin sanoa, että Lapin alueen etäisyydet ovat jo nyt niin pitkiä, ettei palveluiden järjestämistä nykyistä etelämpänä missään tapauksessa voida hyväksyä.

6. Minkä kriteerien perusteella tulisi päättää siitä, mitkä kolme itsehallintoaluetta järjestävät sosiaali- ja terveystalot 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 terveystalotien saatavuus

Mahdollisuudet varmistaa kattava sosiaali- ja terveystalotien saatavuus

Mahdollisuudet suunnitella ja toteuttaa toimiva palveluverkko

Mahdollisuudet toteuttaa kustannustehokas tuotantorakenne

Kielelliset erityispiirteet

Maakuntien välinen luontainen yhteistyö ja työssäkäynti- tai asiointisuunnat

Jokin muu, mikä?

7. Kaikki itsehallintoalueet tulevat tarvitsemaan yhteistyökumppaneita palveluiden järjestämisessä. Mikä tai mitkä ovat alueellenne luontaiset yhteistyösuunnat?

Norjan ja Ruotsin raja-alueet, Pohjois-Pohjanmaa

8. Jos se itsehallintoalue, johon katsotte kuntanne kuuluvan, osoittautuu myöhemmin tehtävän päätöksen johdosta sellaiseksi itsehallintoalueeksi, joka ei vastaa itsenäisesti sote-palvelujen järjestämisestä, onko sillä vaikutusta kunnan kantaan siitä, mihin itsehallintoalueeseen kunnan tulisi kuulua?

Kyllä

Ei

Ei kantaa

9. Voitte perustella edellistä vastaustanne.

10. Hallituksen linjauksen mukaan itsehallintoalueille osoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi 1.1.2019 lähtien seuraavat tehtävät: pelastustoimen tehtävät, maakuntien liittojen tehtävät ja ELY-keskusten alueellisen kehittämisen tehtävät sekä lisäksi mahdollisesti ympäristöterveydenhuolto. Mitä muita tehtäviä olisi mielestänne tarkoituksenmukaista siirtää itsehallintoalueille?

Jos uudistuksella halutaan aidosti saavuttaa säästöjä, tulisi kaikki valtion alueelliset rakenteet siirtää yhden organisaation alle (ELY / AVI ym.)

11. Millä keinoin tulisi varmistaa itsehallintoalueiden ja kuntien yhteys hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä?

12. Vapaamuotoisia huomioita hallituksen aluelinjauksesta.

Lausunnon sivujen 1- 4 tekstit sijoitetaan kysymysten 12 ja 13 alle

13. Vapaamuotoisia huomioita hallituksen rahoituslinjauksesta.

Puheenjohtaja

Tiina Sanila-Aikio

Hallintopäällikkö

Pia Ruotsala

(Lausunnosta päätti saamelaiskäräjien hallitus 2.2.2016)

Tiedoksi:

Vähemmistövaltuutettu

Oikeusministeriö

Lisätietoja saamenkielisten palveluiden turvaamisesta, kehittämisestä, koulutuksesta ja tutkimuksesta:

- Pia Ruotsala, pia.ruotsala@samediggi.fi