Markku Suksi

Asiantuntijalausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle asiassa HE 224/2016 vp: Sosiaali- ja terveysministeriön täydentävä lausunto 25.11.2016

Pyydettynä antamaan asiantuntijalausunto yllä mainitusta sosiaali- ja terveysministeriön täydentävästä lausunnosta koskien hallituksen esitystä laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta esitän seuraavat huomioni perustuslain näkökulmasta:

A. Johdanto

1. Sosiaali- ja terveysministeriön täydentävässä lausunnossa todetaan, että ero laajan päivystyksen sijoittamisessa Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin tai Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin on niin iso, että kyse ei ole PeVL 21/2009 tarkoitetusta suhteellisten samankaltaisten vaihtoehtojen vertailusta eikä mainitun lausunnon tulkinta siten sellaisenaan ole analoginen nyt kyseessä olevaan tilanteeseen nähden eikä tilannetta tulisi siten tulkita samoilla perusteilla. Täydentävässä lausunnossa on alkuperäiseen hallituksen esitykseen verrattuna tarkasteltu sairaanhoitopiirien välisiä eroja yksityiskohtaisesti sairaanhoidon perspektiivistä (edelleenkään sosiaalipäivystystä ei oteta mielestäni tarpeellisesti huomioon). Asiantuntijoiden tekemä vertailu kahden sairaanhoitopiirin eroavaisuuksista ei tältä osin ole minun arvioitavissani. Täydentävän lausunnon perusteella Etelä-Pohjanmaa ja Pohjanmaa eivät olisikaan kovin tasavahvoja, vaikka hallituksen esityksen sisällön perusteella näin voisi olla, erityisesti koska hallituksen esityksessä on viitattu nimenomaan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 21/2009 ja PeVL 67/2014. Ensin mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten täydentävässä lausunnossa ajatellaan, että keskenään suhteellisesti samankaltaisten vaihtoehtojen välillä valinta olisi tehtävä kielellisten perusoikeuksien pohjalta. Sairaanhoidon osalta näyttää siis siltä, että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri turvaa paremmin laajan päivystyksen toteutumisen kuin mihin Pohjanmaan sairaanhoitopiiri kykenisi. Siksi valintaa näiden välillä ei tarvitsisi tehdä kielellisen vaikutusarvioinnin perusteella sen hyväksi, joka parhaiten toteuttaisi kielelliset perusoikeudet. Epäselväksi jää kuitenkin, miten hallituksen esityksen perusteella turvattaisiin kielelliset perusoikeudet niille ruotsinkielisille, jotka joutuisivat käyttämään laajaa päivystystä Etelä-Pohjanmaan yksikielisesti suomenkielisessä sairaanhoitopiirissä, jota ei oltaisi muuttamassa kaksikieliseksi. Täydentävässä lausunnossahan tunnustetaan selkeästi, että ”[r]uotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien kannalta Vaasa olisi selvästi parempi ratkaisu ja että muut vaihtoehdot eivät ole samalla tavoin kaksikielisiä”.
2. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 21/2009 asetelmaa ei kuitenkaan lukita suhteellisen samankaltaisten vaihtoehtojen väliseksi valinnaksi (vaikka siitä saattoikin käytännössä olla kysymys aluehallintouudistuksessa, kun pohdittiin Keski-Pohjanmaan suuntautumista etelään tai pohjoiseen). Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että ”jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet”. Tässä kohdin perustuslakivaliokunta oli sitä mieltä, että ”[k]ielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samoin kuin

yleisemminkin vaikutusmahdollisuudet aluehallinnossa saattavat valiokunnan mielestä vaarantua erityisesti silloin, jos kielivähemmistö jää hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi". Hallituksen esityksen perusteella on käymässä juuri niin, että kielivähemmistö on jäämässä reuna-alueen ryhmäksi laajan päivystyksen hallintoa järjestettäessä, mutta ongelma korostuu tässä kohdin siitä syystä, että reuna-alueen kielellinen väestö on lukumäärältään hyvin suuri. Sosiaali- ja terveysministeriö lienee täydentävän lausuntonsa perusteella sitä mieltä, että laajan päivystyksen sijoittaminen Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin myös Pohjanmaan osalta on hallinnollisesti toimiva aluejako, mutta hallituksen esityksestä eikä myöskään täydentävästä lausunnosta ei selviä, miten ehdotettu aluejako olisi hallinnollisesti toimiva suhteessa maantieteellisesti suuren ruotsinkielisen asujaimiston laajoihin päivystyspalveluihin, jos ne järjestettäisiin Pohjanmaan sairaanhoitopiirin (Vaasan) sijasta Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä, eli Seinäjoella. Esitystä perustellaan mm. Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin suuremmalla tautitaakalla ja kiireellisen hoidon tarpeella, mutta yksilön kannalta tarkasteltuna ruotsinkielisellä rannikkoalueella sijaitsevalla sydäntautisella tai onnettomuuden uhrilla on periaatteessa sama laajan päivystyksen tarve kuin Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin alueella asuvalla henkilöllä.

3. Sosiaalihuoltolakia koskevan muutosesityksen kohdalla kritisoin alkuperäisessä asiaa koskevassa lausunnossani hallituksen esitystä epäselväksi. Täydentävässä lausunnossa epäselvyys jatkuu siten, että siinä hahmotellaan kaksi vaihtoehtoista tapaa, jotka molemmat edellyttävät kunnilta yhteistyötä sairaanhoitopiirien kanssa. Täydentävässä lausunnossa ei kuitenkaan kerrota, kumpaa tapaa hallitus ehdottaa ja mitä valitusta tavasta voisi seurata säädösehdotuksen muotoilun suhteen. Tarkoitus näyttäisi olevan se, että eduskunnan on tehtävä valinta ja muokattava säädös sen mukaiseksi. Täydentävässä lausunnossa ei oteta suoraan kantaa siihen, mihin julkisyhteisöön viranhaltijat olisivat virkasuhteessa eikä siinä kerrota, mitä toimivaltaa viranhaltijat käyttäisivät, mutta vaikuttaa siltä, että laajan päivystyksen yhteydessä toimivat sosiaalipäivystykset voisivat toimia hyvin eri tavoin eri puolella maata. Siksi esitys on mielestäni edelleen ongelmallinen perustuslain 2 §:n 3 momentin lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Olisi varmaan selkeintä, jos yhteispäivystys säädettäisiin keskussairaalan kuntayhtymän tehtäväksi ja annettaisiin selkeä lakiperusta julkisen vallan käyttämiselle. Täydentävässä lausunnossa ei myöskään kerrota, miten viranomaispäätösten ja asiakasarviointien tekeminen Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin yhteydessä sijaitsevassa yhteispäivystyksessä hoidettaisiin siten, että Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kunnista tulevat ruotsinkieliset asiakkaat saavat sosiaalihuoltolainsäädännön (mukaan luettuna lastensuojelulaki) mukaiset palvelunsa omalla kielellään.
4. Täydentävässä lausunnossa todetaan, että järjestämissopimuksen nojalla voidaan sopia toimenpiteistä mm. kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi yhteispäivystysyksikön toiminnassa. Pidin järjestämissopimuksen käyttämistä perusoikeuden toteutumisesta päättämiseen ongelmallisena jo samaa asiaa koskevassa edellisessä lausunnossani, eikä sosiaali- ja terveysministeriön täydentävä lausunto sisällä mitään sellaista, joka antaisi minulle aiheen muuttaa mielipidettäni. Pidän siis kielellisten perusoikeuksien kannalta tärkeänä sitä, että lainsäätäjä säätää siitä järjestelystä, jolla ruotsinkielisen väestönosan kielelliset oikeudet turvataan Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä siltä osin, kun kyse on laajan päivystystoiminnan järjestämisestä (mukaan lukien sosiaalipäivystys), jos päädytään hallituksen esittämään ratkaisuun. Hahmottelen alla kohdassa B kaksi vaihtoehtoista ratkaisua, joilla lainsäätäjä voi turvata myös

kielellisten perusoikeuksien toteutumisen perustuslain 17 §:n ja 122(1) §:n mukaisesti samalla kun toteutetaan perustuslain 6 §:ää ja 19 §:ää.

5. Perustuslain 17 §:ää ja 122 §:n 1 momenttia voidaan kielellisten oikeuksien turvaamiseksi toteuttaa eri tavoin. Tarkoituksena on tällöin erityisesti tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaaminen kieliryhmien välillä (ks. perusoikeusuudistusta koskevan HE 309/1993:n yksityiskohtaiset perustelut 14 §:n kohdalla). Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan ”[j]okaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.” Lainkohdan ensimmäinen virke on relevantti erityisesti sosiaalipäivystyksen järjestämisen kohdalla, kun taas toinen, kielellistä yhdenvertaisuutta käsittelevä virke on relevantti myös laajan päivystyksen kohdalla. Lisäksi perustuslain 122 §:n 1 momentti korostaa sitä, että ”suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan” turvataan. Tämä on tässä kohtaa lainsäätäjän tehtävä. Kumpikin perustuslainkohta edellyttää kielellistä yhdenvertaisuutta kieliryhmien ja kansalliskieliä käyttävien välillä. Siitä syystä käsittelen alla kolmea tapaa, joilla tosiasiallinen yhdenvertaisuus voitaisiin taata lainsäätäjän toimesta siinä tapauksessa, että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri ensisijaisesti valikoituisi laajan päivystyksen sairaalaksi. Tämä on välttämätöntä siksi, että sosiaali- ja terveysministeriön lausunto toteaa saman mihin päädyin 26.11.2016 antamassani lausunnossa: ”Ruotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien kannalta Vaasa olisi selvästi parempi ratkaisu ja että muut vaihtoehdot eivät ole samalla tavoin kaksikielisiä.” Tämä tarkoittaa sitä, että hallituksen esitys heikentää ruotsinkielisen väestönosan asemaa. Ratkaisussa tulisi kuitenkin toteutua samanaikaisesti perustuslain 6 §, perustuslain 17 § ja perustuslain 19 §.

B. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus kieliryhmien välillä: kaksi vaihtoehtoa paremmuusjärjestyksessä

1. Vaihtoehto I: 13 laajan päivystyksen sairaalaa

Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä sijaitsevalla ”Vaasan keskussairaalalla olisi edelleen mahdollisuus jatkaa hyvin kattavaa päivystystoimintaa käytännössä nykyisellä tasolla”. Säädösehdotuksesta ei ilmene, miten tämä toteutuisi. Kieliryhmien tosiasiallisen yhdenvertaisuuden kannalta olisi siten perusteltavissa, että ehdotetun 12:n laajan päivystyksen sairaanhoitopiirin lisäksi päätettäisiin perustaa vielä yksi laajan päivystyksen sairaanhoitopiiri, Pohjanmaa, jolloin kaikki ne perustuslailliset kansalliskieliä koskevat ongelmat jotka hallituksen esitykseen liittyvät poistuisivat. Tämä tarkoittaisi sitä, että terveydenhuoltolain muuttamista koskevaan hallituksen esityksen 50 §:n 3 momenttiin kirjattaisiin myös Pohjanmaa. Tämä vaihtoehto olisi mielestäni paras näistä kolmesta. Samalla Keski-Pohjanmaan ruotsinkielisen väestön (6274 henkilöä v. 2015) matka laajan päivystyksen sairaalaan lyhenisi, sillä Kokkolasta Ouluun on 199 km ja Kokkolasta Vaasaan 125 km. Lisäksi ainakin osa Etelä-Pohjanmaan ruotsinkielisestä väestöstä (554 henkilöä v. 2015) voisi käyttää hyväkseen Pohjanmaan laajaa päivystystä.

2. Vaihtoehto II: Kaksikielisen yhteispäivystyksen perustaminen Etelä-Pohjanmaan keskussairaalaan

Etelä-Pohjanmaan keskussairaala on yksikielinen kuntayhtymä eikä ko. sairaanhoitopiiriä olla muuttamassa kaksikieliseksi lain nojalla. Yksikielinen kuntayhtymä ei myöskään ole velvollinen säätämään toisen kansalliskielen käytöstä hallintosäännössään, ei varsinkaan siten, että sairaanhoitopiiristä tulisi kaksikielinen. Laajan päivystyksen suhteen, mukaan luettuna sosiaalipäivystys, olisi kuitenkin ajateltavissa, että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin yhteispäivystys määriteltäisiin kaksikieliseksi sekä terveydenhuoltolakia koskevan esityksen 50 a §:ssä että sosiaalihuoltolakia koskevan esityksen 29 a §:ssä liittämällä kumpaankin säädösehdotukseen 6. momentti. Siinä tulisi määritellä esimerkiksi henkilöstön kielitaitovaatimukset ja Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän lakisääteinen velvollisuus sisällyttää hallintosääntöönsä kielellisen yhdenvertaisuuden turvaavat säännökset kuntalain (410/2015) 90 § 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Yksi tavoista voisi olla alla tarkoitettujen, n.k. ”vähemmistövirkojen” perustaminen (ks. alla). Tällöin yhteispäivystys muodostuisi samantapaiseksi järjestelyksi kuin kielilain (434/2003) 16 a §:ssä tarkoitettu kieliosasto, tosin erityissäännöksen nojalla yksikieliseen virka-alueeseen sijoitettuna.

Kaksikielisissä viranomaisissa on kielellistä yhdenvertaisuutta eräissä tapauksissa edistetty säätämällä laissa niin kutsutuista vähemmistöviroista. Tällaisia erityisjärjestelyjä, joissa kielitaitovaatimus on enemmistöltään suomenkielisen kaksikielisen virka-alueen normaalista kielitaitovaatimuksesta (suomi erinomaisella tasolla – ruotsi tyydyttävällä tasolla) poikkeavasti käännetty päinvastaiseksi (ruotsi erinomaisella tasolla – suomi tyydyttävällä tasolla) sisältyy mm. käräjäoikeuslain, eli 1.1.2017 alkaen tuomioistuinlain (673/2016) 10 luvun 10 – 11 §:ään (erityistä kielitaitoa vaativat tuomarinvirat). Vastaavanlaisia järjestelyjä on tehty mm. kihlakunnanvoudin ja kuluttajaneuvojan kohdalla. Tällöin Etelä-Pohjanmaan ruotsinkielisen väestön (554 henkilöä v. 2015) kielelliset oikeudet vahvistuisivat jossain määrin.

Mikäli sosiaalihuoltolakia koskeva lakiehdotus säädettäisiin siten, että siitä selkeästi ilmenisi sosiaalipäivystyksen järjestämistapa ja julkisen vallan käyttöä koskeva lakiperuste ja mikäli terveydenhuoltolakia ja sosiaalihuoltolakia koskevat lakiehdotukset säädettäisiin siten, että ne kielellisten oikeuksien suhteen selkeästi edistäisivät kieliryhmien välistä tosiasiallista yhdenvertaisuutta, olisivat lakiehdotukset mielestäni säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Jos kuitenkin päädyttäisiin ratkaisuun, joka noudattaa hallituksen esitystä, olisi tilanne mielestäni yhä perustuslain kannalta ongelmallinen erityisesti siksi, että hallituksen esitys heikentää ruotsinkielisen väestönosan kielellisiä perusoikeuksia siten kuin ne taataan perustuslain 17 §:ssä ja 122 §:n 1 momentissa. Tämä olisi perustuslain 22 §:ään sisältyvän perusoikeuden turvaamisvelvoitteen vastainen toimenpide. Siinä tapauksessa lakiehdotukset olisi säädettävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Lakiehdotus ei sosiaali- ja terveysministeriön täydentävän lausunnonkaan perusteella näytä olevan sen luonteinen, että se joutuisi ristiriitaan Euroopan neuvoston kansallisia

vähemmistöjä koskevan puitesopimuksen (SopS 2/1998) 16 artiklan kanssa.[1] Täydennän samalla 16.11.2016 antamaani alkuperäistä lausuntoani toteamalla, että alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja (SopS 23/1998) 10 artikla sisältää sellaisia Suomen hyväksymiä velvoitteita,[2] jolla voi olla yhteys hallituksen esitykseen. Niihin kuuluvat mm. se, että hallinnolliset viranomaiset käyttävät alueellista kieltä tai vähemmistökieltä kunkin kielen tilanne huomioon ottaen ja sikäli kuin voidaan kohtuudella katsoa mahdolliseksi ja se, että varmistetaan, että alueellista kieltä tai vähemmistökieltä käytetään palveluja tarjottaessa kunkin kielen tilanne huomioon otteen ja sikäli kuin voidaan kohtuudella katsoa mahdolliseksi. Näihin säännöksiin voidaan katsoa sisältyvän edistämisvelvoite, jota hallituksen esitys ei laajan päivystyksen kohdalla oikein näyttäisi toteuttavan ruotsinkielisten osalta, mutta peruskirjan säännökset on muotoiltu hyvin avoimiksi, joten on vaikea sanoa, että hallituksen esitys olisi peruskirjan vastainen.

Turku 5.12.2016

Markku Suksi
Julkisoikeuden professori

[1] ”Sopimuspuolet pidättyvät toimenpiteistä, jotka muuttavat väestörakennetta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden asuttamilla alueilla ja joiden *tarkoituksena* on rajoittaa tähän puiteyleissopimukseen sisältyvistä periaatteista johtuvia oikeuksia ja vapauksia.” (kursiivi MS)

[2] Suomi on erillisellä asiakirjalla sitoutunut ruotsin kielen suhteen seuraavien 10 artiklan osien noudattamiseen: Paragraph 1, sub-paragraphs a (i), b, c; Paragraph 2, sub-paragraphs a, b, c, d, e, f, g; Paragraph 3, sub-paragraph a; Paragraph 4, sub-paragraphs a, b; Paragraph 5.