FOLKTINGET
SVENSKA FINLANDS FOLKTING

Riksdagens grundlagsutskott Helsingfors, 29.5.2017

Ärende: Svenska Finlands folktings utlåtande till riksdagens grundlagsutskott gällande regeringspropositionen som gäller social- och hälsovårds- och landskapsreformen och lagen om kundens valfrihet inom social och hälsovården

Hänvisning: Inbjudan att höras som sakkunnig och ge ett skriftligt utlåtande 15.5.2017

UTLÅTANDE

Svenska Finlands folkting tackar för möjligheten att ge ett utlåtande om de berörda reformerna. I enlighet med sitt lagstadgade uppdrag tar Folktinget ställning till de frågor som berör de språkliga rättigheterna.

I nuläget tillgodoses inte invånarnas grundlagstryggade rätt till social- och hälsovård på svenska och finska enligt lika grunder i tillräcklig utsträckning. Bristerna har lyfts fram i Statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen (2006, 2009 och 2013) och i internationella expertbedömningar, såsom Europarådets expertkommittés rapport om tillämpningen av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (2012) och rapporten av Rådgivande kommittén till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (2016).

Ett av syftena med vård- och landskapsreformen är att säkerställa att hela befolkningen har jämlik tillgång till social- och hälsovård. Det omfattar även jämlikheten mellan språkgrupperna. För att uppnå likvärdig tillgång till service på svenska och finska, är det viktigt att bedöma de konsekvenser reformen har för den svenskspråkiga befolkningen.

Enligt Folktinget är förslagets bedömning av konsekvenserna för de språkliga rättigheterna starkt juridiskt betonad. Då det är fråga om en exceptionellt omfattande reform borde de praktiska konsekvenserna för de språkliga rättigheterna och för rätten till social- och hälsovård utredas närmare.

LANDSKAPSLAGEN

Invånarnas påverkningsmöjligheter

Reformen påverkar direkt möjligheten för den svenskspråkiga befolkningen att delta i beslutsfattandet, då dess procentuella andel minskar i landskapen i jämförelse med kommunerna. Den minskade andelen svenskspråkiga personer är dock inte den enda förändringen som påverkar den svenskspråkiga befolkningens inflytande i landskapets beslutsfattande. Följden av detta är den svenskspråkiga befolkningen utgående från förevarande proposition kommer att ha kraftigt reducerade möjligheter att påverka beslut som rör dem själva. En dylik erodering av de demokratiska rättigheterna är enligt Folktinget oacceptabel.

Folktinget hänvisar här till de skyldigheter det allmänna har att främja invånarnas demokratiska rättigheter. Enligt grundlagen 14 § 4 mom. ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller

honom eller henne själv. Enligt grundlagen 17 § 2 mom. ska det allmänna all tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings samhälleliga behov enligt lika grunder.

I förslaget kompenseras bortfallet av demokratiskt inflytande för den språkliga minoriteten – finska eller svenska – med hjälp av ett påverkansorgan för den språkliga minoriteten (landskapslagen 27 §). Folktinget ser dock att organet inte är tillräckligt starkt för att den språkliga minoritetens rätt till inflytande ska anses tryggat i enlighet med grundlagens 14 § och 17 §. Det är problematiskt att regeringen nämner att de svensksspråkigas verkliga möjlighet till inflytande i beslutsfattandet försämras samtidigt som man gått inför att försvaga organet från en regelrätt nämnd till ett påverkansorgan.

Påverkansorganet utgör inte en egentlig nämnd som skulle kunna inneha offentlig makt. Organet är heller inte knutet till landskapets förvaltning och man har heller inte tryggat tillräckliga resurser och inflytande för att påverkansorganet ska kunna genomföra sin uppgift. Påverkansorganets ställning bör därför stärkas på flera punkter.

Med tanke på påverkansorganets centrala roll förutsätter Folktinget att påverkansorganet ska vara en lagstadgad och obligatorisk nämnd enligt landskapslagen 6 kap. 29 § 1 mom. Regleringen om påverkansorganet bör därmed flyttas till landskapslagens 6 kap så att organets ställning som obligatorisk nämnd konstateras i 29 § 1 mom. om landskapets organ och den närmare regleringen om organet bör flyttas från 5 kap. till 6 kap. En lämpning benämning på organet kunde vara ”Nämnd för minoritetens språk”.

Det är inte tillräckligt att enbart stärka organets formella status som lagstadgad nämnd. Organet bör dessutom tryggas verklig insyn och reellt inflytande i landskapets beslutsfattande. För att uppnå detta bör man i bestämmelsen stadga om att organets ordförande är medlem i landskapsstyrelsen. Folktinget ser detta som en förutsättning för att den språkliga minoriteten ska ha faktiska möjligheter att genomföra sin demokratiska rätt att påverka beslutsfattande inom de tvåspråkiga landskapen.

För att nämnden ska ha reella möjligheter att påverka beslutsfattandet, bör man i detaljmotiveringarna till bestämmelsen uttryckligen konstatera att påverkansorganets utredningar, bedömningar och definitioner av servicebehovet ska beaktas i landskapets beslutsfattande. Om detta fanns ett stadgande på lagnivå i vårdreformsförslaget från förra valperioden, RP 324/2014. I bestämmelsens detaljmotiveringar bör dessutom omnämnas att landskapsstyrelsen bör ta upp organets årliga rapport om tjänsterna på minoritetens språk till behandling i styrelsen.

Folktinget föreslår att landskapslagen 29 § 1 mom. om landskapets organ kompletteras på följande sätt:

I landskapet ska det förutom fullmäktige finnas en landskapsstyrelse och en revisionsnämnd. I tvåspråkiga landskap ska det dessutom finnas en nämnd för minoritetens språk.

Folktinget föreslår att det till den föreslagna landskapslagens 27 § flyttas till landskapslagens 6 kap. med följande ändringar:

xx § Nämnd för minoritetens språk

I tvåspråkiga landskap finns en nämnd för minoritetens språk, svenska eller finska. Till medlemmar i nämnden väljs personer som representerar de invånare i landskapet som talar minoritetens språk.

Nämnden för minoritetens språk har till uppgift att utreda, bedöma och fastställa vilka tjänster landskapets språkliga minoritet har behov av och följa tillgången på tjänsterna och deras kvalitet. Nämndens uppgift är att utifrån utredningarna, bedömningarna och uppföljningen lägga fram förslag om hur de tjänster som tillhandahålls på minoritetens språk ska utvecklas och om kraven på personalens språkkunskaper och utvecklingen av språkkunskaperna. Nämnden kan även ha andra uppgifter som fastställts av landskapsstyrelsen. Nämnden ska årligen lämna landskapsstyrelsen en rapport om hur tjänsterna på minoritetens språk genomförts.

Folktinget föreslår att det till den föreslagna landskapslagens 30§ om organens sammansättning görs följande tillägg:

I tvåspråkiga landskap ska minst en medlem i landskapsstyrelsen representera den svenskspråkiga befolkningen.

Organet bör dessutom ha initiativrätt i enlighet med landskapslagen 24 § 2 mom. så att ett initiativ från organet bör tas upp till behandling inom sex månader. Ytterligare är det viktigt att den som är föredragande i nämnden har tjänstemannaansvar.

Tillväxttjänster

I förslaget till landskapslag föreslås att landskapet ska ordna företags-, arbets- och näringstjänster. Ur propositionens motiveringar framgår att bl.a. NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråerna tjänster sammanslås och bildar tillväxttjänster. Lagstiftning gällande servicens närmare struktur och innehåll är under beredning, men ur förevarande lagsförslag framgår att man kommer att tillämpa modellen med separata anordnare och producenter. Landskapet kommer att få anordnaransvaret medan produktionen kommer att marknadsutsättas så att kunden får möjlighet att välja bland producenter i form av kommun, privata och tredje sektorns aktörer.

Situationen är dock utmanande för den svenskspråkiga befolkningens del då man ofta inte bildar stora marknader som skulle intressera producenter i den grad att konkurrens och valfrihet genomgående skulle uppstå. Om tillväxttjänsterna genomförs enligt den aviserade modellen är det absolut nödvändigt att säkerställa att tjänsterna fungerar på båda nationalspråken. Detta bör vara en prioritet under beredningen av lagstiftningen gällande tillväxttjänsterna.

LAG OM ORDNANDE AV SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRD

11 § Tjänster som samlas till större helheter

I utkastets 11 § stadgas om tjänster som samlas till större helheter. Enligt bestämmelsens 2 mom. koncentreras den omfattande jourverksamheten dygnet runt till 12 landskap. Anmärkningsvärt är att Österbottens landskap inte är ett av de landskap som får rätt att ordna omfattande jour dygnet runt. Detta medför att Vasa centralsjukhus enligt förslaget inte

är ett sjukhus med omfattande jour, något som är ytterst problematiskt för de språkliga rättigheterna. För att trygga befolkningens språkliga rättigheter ska istället landskapet Södra Österbotten ordna omfattande jourtjänster också på svenska.

Folktinget kan inte acceptera lösningen att ge Södra Österbottens landskap ansvar för omfattande jourstjänster på Österbottens landskaps bekostnad. Folktinget anför följande skäl.

Folktinget hänvisar till grundlagens bestämmelser om social- och hälsovård och om språk. Enligt grundlagens 17 § 2 mom. om rätten till eget språk och kultur bör det allmänna tillgodose landets finsk- och svenskspråkiga befolknings samhälleliga behov enligt lika grunder. Detta omfattar även tillräckliga social- och hälsovårdstjänster. De grundläggande språkliga rättigheterna förutsätter att nationalspråken är både formellt och faktiskt likställda och att rättigheterna förverkligas på ett sätt som fungerar i praktiken.

Enligt grundlagens 19 § 3 mom. om social trygghet ska det allmänna tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Bedömt som en helhet innebär grundlagens 17 § och 19 § att när rätten till tillräckliga vårdtjänster tillgodoses, ska också de språkliga rättigheterna tryggas.

Enligt grundlagens 122 § om den administrativa indelningen ska när förvaltningen organiseras en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Professor Olli Mäenpää har i ett utlåtande (1.7.2016) till Svenska reformgruppen, ett samarbete mellan Folktinget och Finlands kommunförbunds svenska avdelning, tagit ställning till de grundläggande språkliga rättigheterna i den aktuella reformen. Enligt Mäenpää bör de grundläggande språkliga rättigheterna tryggas som ett fungerande element integrerat i den administrativa organiseringen och i verkställandet av tillräckliga social-, hälso- och sjukvårdstjänster. Rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster kan enligt Mäenpää inte tryggas på ett sätt som åsidosätter de grundläggande språkliga rättigheterna.

Enligt professor Mäenpää är det inte möjligt att i lagberedningen ge administrativa ändamålsenlighetsaspekter och ekonomiska aspekter lika mycket eller mer vikt än vad man ger de grundläggande rättigheterna.

Enligt Folktinget är det mycket osannolikt att den valda lösningen skulle kunna trygga de språkliga rättigheterna då det måste ses som väldigt utmanande att skapa en fungerande tvåspråkig vård i en finskspråkig organisation belägen i en finskspråkig region. Mot bakgrund av detta ser Folktinget att man i proposition klart prioriterat administrativa ändamålsenlighetsaspekter framom de språkliga rättigheterna.

I förslagets språkkonsekvensbedömning (s. 289) konstateras att den föreslagna lösningen är bättre bl.a. för patientsäkerheten. Folktinget framhåller att språket i akuta situationer i högsta grad en fråga om patientsäkerhet. Kommunikationen mellan vårdpersonal och patient kan vara av kritisk betydelse för ett gott vårdresultat. I Finland har vi inte en korrekt bild av detta eftersom man vid utredningen av vårdfel (Valvira) inte beaktar patientens modersmål.

Med beaktande av att förslaget har långt gående konsekvenser för de språkliga rättigheterna är de angivna skälen till jourstrukturen och att Österbottens landskap inte erhåller ansvar för

omfattande jour klart otillräckliga. Folktinget förutsätter att lagförslaget ändras så att Österbottens landskap erhåller ansvar för omfattande jourtjänster dygnet runt.

Folktinget förutsätter att man beaktar republikens presidents uttalande i samband med stadfästandet av ändringen av hälso- och sjukvårdslagen. Enligt president Sauli Niinistö kan jourtjänsterna överföras till Seinäjoki centralsjukhus enbart om det är säkerställt att patienter kan få servicen på svenska eller finska, enligt eget val. Om de aktuella omfattande jourtjänsterna flyttas krävs särskild uppföljning så att så att man kan försäkra sig om att servicen på sikt uppfyller lagens krav.

Planering, utveckling och styrning av landskapets service

För att de språkliga rättigheterna ska kunna genomföras i praktiken förutsätts en välplanerad och koordinerad insats av samtliga relevanta aktörer. Arbetet med att tillgodose de språkliga rättigheterna bör ta vid redan i planeringen av servicen för att man ska uppnå ett tillfredsställande resultat.

Enligt förslaget 16 § samordnas social- och hälsovården landskapen sinsemellan i landskapens samarbetsavtal. Enligt bestämmelsen ska landskapen bland annat komma överens om åtgärder för att säkerställa de språkliga rättigheterna. Folktinget ser dock att de landskapsinterna dokumenten, närmast landskapets servicestrategi (14 §) och landskapets servicelöfte (15 §), har en avgörande betydelse för hur de språkliga rättigheterna tryggas i praktiken. Med tanke på dokumentens fundamentala betydelse är det problematiskt att man inte har uppmärksammat de språkliga frågorna varken i bestämmelserna eller i deras motiveringar.

Landskapet bör i servicestrategin och servicelöftet förklara på vilket sätt de språkliga rättigheterna kommer att tillgodoses. Landskapet bör tydligt redogöra för hur det ska säkerställa jämlikheten mellan den svensk- och finskspråkiga befolkningen i praktiken. Språkliga aspekter av valfrihet, upphandlingsförfarande, närservice, digitala tjänster, klienthandlingar, information och kommunikation, språkkunskapskrav för personalen och strategier för en fungerande vårdkedja på svenska är exempel på faktorer som är avgörande för en fungerande social- och hälsovård för den språkliga minoriteten i landskapet. Här bör landskapet också redogöra för hur det ska garantera en obruten vårdkedja på svenska i samarbetet med andra aktörer såsom FPA och privata bolag.

LAGEN OM INFÖRANDE AV LANDSKAPSLAGEN, LAGEN OM ORDNANDE AV SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRD OCH LAGEN OM ORDNANDE AV RÄDDNINGSVÄSENDET

Beredningen av ärenden som gäller landskapens strukturer och serviceproduktion påbörjas av den temporära landskapsförvaltningen. Beredning kommer sannolikt att vara väldigt utslagsgivande för hur servicen ordnas och produceras i landskapen under en lång tid framöver. Med tanke på detta är det nödvändigt att det inom den temporära förvaltningen finns bred sakkunskap om hur de svenska strukturerna och den svenskspråkiga servicen ska ordnas för att landskapet ska kunna uppfylla sina lagstadgade skyldigheter.

Det är därför oroväckande att införandelagen saknar bestämmelser om de språkliga aspekterna av den temporära förvaltningen och beredningen. Ett minimikrav är att det temporära beredningsorganet i tvåspråkiga landskap bör ha medlemmar som har kunskap om ordnande av service på två språk.

LAGEN OM LANDSKAPENS FINANSIERING

Utgångspunkterna i landskapen kommer att vara mycket olika då både förhållanden och servicebehov varierar kraftigt. Eftersom landskapen saknar egen beskattningsrätt är deras möjligheter att påverka den egna ekonomin samtidigt begränsade. Utformningen och vägningen av de faktorer som nämns i 3 § om statens finansiering till landskapen är därför av central betydelse för att landskapen ska ha ett jämbördigt utgångsläge och förmå sköta sina lagstadgade uppgifter.

I den kompletterande lagen om landskapens finansiering (rp 57 /2017) 3 § föreslås att också faktorer som beskriver tillväxttjänster och lantbruksföretag ska inkluderas. Samtidigt ämnar man justera den inbördes vägningen av de ursprungliga faktorierna på ett betydande sätt. Bland annat har viktningsvärdena för både tvåspråkighet och karaktär av skärgård sänkts.

Folktinget konstaterar att både tvåspråkighet och karaktär av skärgård är faktorer som kommer att påverka landskapets ekonomi bland annat genom att serviceproduktionen blir mer kostsam. Mot bakgrund av detta finner Folktinget det problematiskt att man föreslår en sänkning av nämnda faktors viktningsvärden. Folktinget förordar viktningsvärdena såsom de angivits i den nu under behandling varande propositionen RP 15/2017.

LAGEN OM KUNDENS VALFRIHET INOM SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN

Jämlik tillgång till service

Valfriheten kan på sina håll, och speciellt i tätorter, förbättra tillgången till service och det gäller också tillgången till svenskspråkig service. Men i Finland är en betydande del av befolkningen bosatt på områden som inte är värst attraktiva för privata serviceproducenter. Det finns en risk för att privata vårdproducenter primärt kommer att intressera sig för medelstora och större befolkningscentra och därmed är glesbygden och den språkliga minoriteten mindre intressant, vilket kan innebära att en betydande del av den svenskspråkiga befolkningen riskerar att inte omfattas av någon valfrihet. I större tätorter bor den svenskspråkiga befolkningen utspritt och också här kan därför den svenskspråkiga befolkningen anses bo i ”glesbygd”.

För den del av befolkningen som är bosatt på glesbygden och för vilka det inte finns intresserade serviceproducenter kan situationen bli problematisk. Eftersom landet är glest befolkat är det av största vikt att landskapet har en tydlig skyldighet att erbjuda social- och hälsovårdsservice för de delar av landskapen som inte är intressanta för privata serviceproducenter.

I dessa fall aktualiseras lagförslagets 43 § och 81 § om produktion av service vid så kallad marknadsbrist. I bestämmelserna om marknadsbrist beaktas dock enbart antalet serviceproducenter medan man förbiser hurivida service i praktiken finns att tillgå också på minoritetens språk. Det kommer att uppstå situationer där det officiellt existerar ett tillräckligt antal serviceproducenter som ger service på finska och svenska medan det i praktiken råder brist på service på svenska. Folktinget anser att bestämmelsen behöver kompletteras så att den beaktar verklig tillgång till service på modersmålet.

Folktinget anser att landskapen aktivt bör involvera påverkansorganet för minoritetens språk i arbetet att ordna tjänster på svenska. Det är organets uppgift att verka för att den service som produceras på minoritens språk håller hög kvalitet och är tillgänglig för landskapets invånare. Organet bör ha verkliga förutsättningar att genomföra sitt uppdrag.

Tillgången till vårdpersonal med kunskaper i svenska är begränsad inom ett flertal yrkesgrupper vilket utgör ett problem redan idag. För att valfriheten ska förverkligas också på svenska förutsätts att det finns tillräckliga personalresurser inom serviceproduktionen både hos landskapets affärsverk och hos serviceproducenter på basnivå och utvidgad basnivå. Det föreligger en risk att bristen på t.ex. svenskspråkig personal inom socialvården kan hämma serviceproduktionen på svenska då de kommunalt anställda socialarbetarna övergår till landskapets affärsverks tjänst och det inte finns tillgänglig personal för social- och hälsovårdsstationerna. Folktinget anser därför att frågan bör utvärderas också ur ett utbildningspolitiskt perspektiv så att tillgången till svenskspråkig vårdpersonal tryggas.

40 § Språket för direktvalstjänster

Språklig indelning:
Social- och hälsovårds- och landskapsreformen flyttar över ansvaret för ordnandet av service från kommuner till landskapet. Reformen innebär att kommunerna helt och hållet fritas från alla typer av uppgifter och ansvar vad gäller social- och hälsovårdstjänster. Kommunen är alltså framledes en irrelevant aktör i fråga om denna service. Därför har man följdriktigt definierat landskap som innehåller tvåspråkiga kommuner eller både enspråkigt finska och svenska kommuner som tvåspråkiga landskap. Tvåspråkiga landskap har skyldighet att ordna service på både svenska och finska.

I den föreslagna 40 § 1 mom. har man ändå valt att låta de språkliga rättigheterna utgå från kommuntillhörighet. Till denna del är bestämmelsen problematisk. De grundrättighets-, författnings- och förvaltningsrättsliga följderna av bestämmelsen har utretts enbart ytligt i förslaget och detta utgör en brist. Folktinget hänvisar till regeringens proposition 92/2002 med förslag till ny språklag, sid 8. Enligt nämnda proposition är utgångspunkten den att språkliga rättigheter kan begränsas t.ex. regionalt så länge jämlikhetsprincipen inte kränks.

Undantagsförfarande:
Undantagsförfarandet i 40 § 2 mom. utgör likt stadgandet i bestämmelsens 1 mom. en betydande begränsning av valfriheten för den svenskspråkiga befolkningen och Folktinget anser att bestämmelsen kräver särskild uppmärksamhet och noggrannhet eftersom tillämpningen av bestämmelsen i praktiken har starkt inflytande övar de svenskspråkiga vårdmarknaderna.

Enligt momentet kan en serviceproducent få dispens från att producera service på båda nationalspråken enbart om kunderna inom det område där verksamhetsstället är beläget på lika villkor har tillgång till service på modersmålet. Ur bestämmelsen motiveringar framgår att med lika tillgång avses bl.a. avståndet till serviceproducenten. Folktinget välkomnar denna precisering.

Enligt Folktinget innehåller undantagsförfarandet ändå betydande svagheter. Lagens syfte är att främja kundens möjlighet att välja serviceproducent. Undantagsförfarandet verkar dock möjliggöra undantag enbart med den motiveringen att valfrihet på minoritetens språk redan existerar. Folktinget anser att ett dylikt undantagsförfarande ska bygga på godtagbara, verkliga undantagsgrunder.

Folktinget ser att det är nödvändigt att vidareutveckla bestämmelserna gällande förfarandet kring undantagsbestämmelsen. Det kommer troligen särskilt i inledningsfasen av reformens ikraftträdande att uppstå situationer där flera vårdproducenter anhåller om undantagstillstånd, men undantag enbart kan beviljas till någon eller några. Det bör i dylika situationer finnas klara regler för hur man går till väga så att den språkliga minoritetens rätt till fritt vårdval inte kringskärs.

Återkallande av undantag:
Bestämmelsens tredje moment ger landskapet möjlighet att återkalla ett undantag om förhållandena inom ett område ändrats så att kunderna inte längre har tillgång till direktvalstjänster på lika villkor på båda nationalspråken. Folktinget understöder momentet och understryker att det särskilt viktigt att landskapet kontinuerligt följer upp vårdsituationen för den språkliga minoriteten inom berörda områden och genast reagerar då tillgång till service och utnyttjande av valfriheten inte längre genomförs.

Slutligen understryker Folktinget att påverkansorganet för minoritetens språk bör ha verkliga möjligheter att påverka landskapets beslutspraxis i frågan. Organen kommer att ha viktig information om de praktiska förhållandena i landskapet och detta bör utnyttjas i beslutsfattandet.

40 § Bolagiseringsskyldighet

Folktinget anser att bolagiseringsskyldigheten kan föra med sig risker. Med tanke på att bolagiseringsskyldigheten i praktiken är oåterkallelig när den väl trätt i kraft, bör man i den fortsatta beredningen utföra en grundlig bedömning av vilka konsekvenser bolagiseringen får för den svenska servicen.

Affärsverkens skyldighet att styra minst 15 procent av medlen till kundsedlar för att användas utanför affärsverket leder till att en betydande del av den offentliga specialsjukvården bör bolagiseras. Enligt experter försämrar detta centralsjukhusens förutsättningar att upprätthålla jour. Skyldigheten att bolagisera en del av specialsjukvården innebär enligt Folktinget en betydande risk för de svenskspråkiga jourtjänsterna.

Svenska Finlands folkting

Thomas Blomqvist
Folktingsordförande

Markus Österlund
Folktingssekreterare

Erik Munsterhjelm
Sakkunnig inom social- och hälsovård samt förvaltning