30.5.2017/Sten Palmgren

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp) ja hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt esitysten arviointia kielellisten oikeuksien kannalta. Sen lisäksi, mitä olen esittänyt 28.3.2017 pidetyssä kuulemistilaisuudessa lausun seuraavaa:

*Oikeus käyttää omaa kieltään (järjestämislain 6 §)*

Ehdotetun nk. järjestämislain 6 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuolto on *järjestettävä* sekä suomeksi ja ruotsiksi kaksikielisessä maakunnassa, siten että asiakas saa ne valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisessä maakunnassa palvelut *järjestetään* maakunnan kielellä, siten että asiakkaalla on oikeus *käyttää* suomen tai ruotsin kieltä. Pykälään sisältyy lisäksi viittaus kielilain säännöksiin asiakkaan oikeudesta tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen ja ruotsin kielellä sekä oikeudesta tulkkaukseen.

6 §:n 1 momenttiin sisältyy myös säännökset asiakkaan oikeudesta käyttää saamen kieltä saamelaisten kotiseutualueella tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä Lapin maakunnan alueella sellaisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa, joita tuotetaan vain kotiseutualueen ulkopuolella sijaitsevissa toimipisteissä. Lisäksi viitataan saamen kielilain säännöksiin asiakkaan oikeudesta tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa saamen kielellä.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen siirtäminen kunnilta maakunnille merkitsee asiakkaan kielellisten oikeuksien lisäämistä yksikielisillä alueilla, koska kielilain mukaan valtion viranomaisten velvollisuus toimia suomeksi ja ruotsiksi ovat laajemmat kuin kuntien. Näin ollen asiakkaan kielelliset oikeudet laajentuvat alueellisesti ehdotuksen myötä muodollisesti huomattavassa määrin. Oikeus käyttää omaa kieltään suomea tai ruotsia ja saada toimituskirjansa tällä kielellä tulee näin ollen ulottumaan ehdottomana oikeutena kaikissa maakunnissa, eli myös maakuntien yksikielisissä kunnissa.

Perusoikeusjärjestelmän kannalta kielellisten oikeuksien alueellista laajentamista voidaan sinänsä pitää myönteisenä kehityksenä ja ehdotusta voidaan myös pitää ratkaisuna perustuslakivaliokunnan kielilaki-ehdotuksen käsittelyn yhteydessä tehdyssä lausumassa (PeVM 9/2002 vp) esitettyyn huomioon, jossa todettiin että oikeus käyttää omaa kieltään ei ulotu ehdottomana oikeutena yksikielisten kuntien ja muiden yhdyskuntien viranomaisiin, jollei lainsäädäntöä tältä osin ensin muuteta. Valiokunta ei pitänyt tätä rajausta säätämisjärjestykseen vaikuttavana valtiosääntöoikeudellisena ongelmana, mutta katsoi, että hallituksen oli asianmukaista selvittää edellytykset rajauksen poistamiselle.

Julkisella vallalla on, kuten esityksessä todetaankin, velvollisuus perustuslain 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien toteutuminen. Tämän kanssa ristiriitainen on toteamus esityksen perustelujen vaikutusarvioinnissa (s. 281), jonka mukaan ”keskeinen tekijä siinä, miten hyvin palveluja järjestetään kaksikielisissä kunnissa ja kuntayhtymissä perustuu henkilöstön kielitaitoon. Erityisesti ruotsinkieltä taitavia ammattihenkilöitä ei ole tosiasiallista tarvetta vastaavasti. Tämä korostuu päivystyspalveluissa ja ympärivuorokautisessa hoidossa. Toteutettavalla uudistuksella ei ole tähän vaikutusta. Henkilöstön kielitaito ei ainakaan välittömästi parane uudistuksen myötä. Tämän perusteella sosiaali- ja terveyspalvelut toteutuvat jatkossakin pääpiirteissään samalla tavalla kuin nykyisin, mitä on kuvattu mm. kielibarometrissä.”

Edellä tarkoitettu lausuma tarkoittaa, että kielellisiä oikeuksia laajennetaan vaikka tiedetään, että lainsäädäntö ei ehkä tule käytännössä toimimaan. Perusteluissa todetaan kuitenkin myös, että oikeudet on turvattu lainsäädännön tasolla, mutta että toteutuva tilanne määräytyy sen mukaan miten aktiivisesti ”kaksikieliset maakunnat” toimivat kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi. Perustelujen mukaan ”tähän voi vaikuttaa myös maakuntalain 27 §:n mukaisen kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen asema maakunnan toiminnassa”. Kaiken kaikkiaan jää kuitenkin melko avoimeksi, miten maakunnat voivat käytännössä huolehtia kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

6 §:n 2 momentin mukaan ”Jos sosiaali- tai terveydenhuollon henkilöstö ei hallitse muita kuin 1 momentissa tarkoitettuja kieliä tai asiakas ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi, on palveluja annettaessa mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja

tulkin hankkimisesta.” Tämä momentti näyttää koskevan velvollisuutta antaa palvelua muilla kuin suomen, ruotsin ja saamen kielillä. Momentin muotoilu ja perustelut ovat kuitenkin asiayhteydessään hieman epäselvät. Lisäksi säännös esimerkiksi kuurojen mahdollisuudesta saada tulkkauspalvelua on väljästi ja epämääräisesti muotoiltu.

Myös ehdotettu laki sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017 vp) on tärkeä kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta. Sen 7 §:ssä säädettäisiin henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. Kielitaitoa ei mainita erikseen, mutta siinä viitataan muuhun lainsäädäntöön. Keskeinen laki on julkishenkilöstön kielitaidosta annettu laki (424/2003), jonka 3 §:n mukaan virkaa täytettäessä ja muuhun palvelussuhteeseen otettaessa on varmistauduttava siitä, että palvelukseen otettavalla on työtehtävien edellyttämä kielitaito. Mainitun lain 2 §:n mukaan viranomaisen on koulutusta järjestämällä ja muilla henkilöstöpoliittisilla toimilla huolehdittava siitä, että sen henkilöstöllä on riittävä kielitaito viranomaisen tehtävien hoitamiseksi kielilaissa ja muussa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti.

Ehdotettu laki sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta sisältää 8 §:ssä säännöksen vastuusta palvelujen laadusta. Kielellistä palvelua ei mainita erikseen, mutta sen on katsottava kuuluvan valvonnan piiriin.

*Ehdotus laiksi valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa*

Ehdotetun valinnanvapauslain 40 §:n mukaan suoran valinnan palvelun tuottajan on tuotettava palvelut kunnan kielellä toimipisteessä, joka sijaitsee yksikielisessä kunnassa, sekä suomeksi ja ruotsiksi toimipisteessä, joka sijaitsee kaksikielisessä kunnassa.

Säännöksen arvioinnissa tulee ensinnäkin ottaa huomioon perustuslain 124 §, jonka lähtökohdaksi tulee asettaa, että julkinen valta ei voi luopua velvollisuuksistaan toteuttaa kielellisiä oikeuksia yhtiöittämällä toimintaa. Sen vuoksi on arvioitava, turvaavatko lakiehdotuksen säännökset riittävästi kielellisiä oikeuksia.

Verrattuna nykytilanteeseen kielellisiä oikeuksia ei säädöstasolla rajoitettaisi, koska kielelliset oikeudet on jo nyt rajalliset yksikielisissä kunnissa. Perustuslakivaliokunta ei edellä mainitussa lausunnossaan (PevL 9/1992 vp) pitänyt kielellisten oikeuksien rajoittamista yksikielisessä kunnassa säätämisjärjestykseen vaikuttavana valtiosääntöoikeudellisena ongelmana.

Näin ollen voitaneen tämänkin ehdotuksen osalta todeta, että se ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Edellytyksenä näyttää kuitenkin olevan, että kaksikielisissä kunnissa on riittävä määrä esityksessä tarkoitettuja toimipisteitä. Esityksessä todetaankin, että ”edellytyksenä on että kielellisesti hyvin toimiva toimipiste on myös

maantieteellisesti kohtuullisen saavutettavissa verrattuna kielellisesti heikommin toimivaan yksikköön. Kuitenkin vasta valinnanvapaus-järjestelmän toteuttaminen ratkaisee, miten palvelujen etäisyyksille tosiasiassa tulee käymään."

Ehdotetun 40 §:n 2 momentin mukaan maakunta voisi hakemuksesta myöntää suoran valinnan palvelun tuottajalle poikkeusluvan tuottaa kaksikielisessä kunnassa palveluja molemmilla kansalliskielillä, jos toimipisteen sijaintialueella on asiakkaiden yhdenvertaisesti saavutettavissa muita suoran valinnan palvelun tuottajien toimipisteitä siten, että asiakas voi saada palvelut omalla kielellään ja käyttää valinnanvapauttaan.

Poikkeuslupia myöntäessään maakuntaa sitoisi eduskuntakäsittelyssä olevan maakuntalain 7 §:n sekä järjestämislain 9 §:n velvoite turvata palvelujen yhdenvertainen saatavuus. Näin ollen maakunnan olisi aina poikkeuslupaa harkitessaan arvioitava poikkeusluvan myöntämisen edellytyksiä tästä näkökulmasta.

Esityksessä ehdotettua poikkeuslupaa pidetään perusteltuna mm. viittaamalla Helsingin kaupungin toteuttamaan järjestelmään, jonka mukaan Helsingissä toimii kolme terveyskeskusta, jotka ovat erikoistuneet palvelemaan ruotsin kielellä. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi esityksen mukaan vastaavankaltaisen toiminnan.

Kielilaki ei kuitenkaan tunne järjestelmää, jossa kaksikielisessä kunnassa ainoastaan muutama toimipiste olisi kaksikielinen. Lain 6 §:n 2 momentti sallii sinänsä sen, että erityisistä syistä perustetaan virka-alueen kielivähemmistön tarpeita yksikielisiä yksiköitä tai osastoja, mutta se on eri asia.

Katson, että Helsingissä toimeenpantu käytäntö ei ole kielilain mukainen, koska lain mukaan kaikki toimipisteet ovat kaksikielisiä. Palvelujen keskittäminen ainoastaan tiettyihin toimipisteisiin edellyttäisi näin ollen kielilain muuttamista.

Perustuslakivaliokunta ei ole linjannut, missä määrin lailla voitaisiin säätää poikkeuksista kaksikielisen viranomaisen velvollisuudesta toimia molemmilla kansalliskielillä.

*Oikeus omaan kieleen ja hallinnolliset jaotukset*

Hallintoa järjestettäessä tulee perustuslain 122 §:n mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslakivaliokunta on arvioinut säännöksen merkitystä muun muassa antaessaan lausuntonsa hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen

liittyviksi laeiksi (HE 324/2014 vp) sekä hallituksen esityksestä laiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 224/2016 vp).

Lausunnossaan PevL 63/2016 vp valiokunta viittaa perustuslain 17 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla ja jonka mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Valiokunta toteaa viittaamalla hallituksen esitykseen 309/1993 vp, s. 65, että perustuslain säännös edellyttää paitsi näiden kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista. Säännöksellä on merkitystä esimerkiksi yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä.

Perustuslakivaliokunta piti selvänä, että sosiaali- ja terveyspalvelut kuuluvat perustuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitettujen yhteiskunnallisten tarpeiden piiriin.

Perustuslakivaliokunta viittasi myös perustuslain 122 §:n 1 momentin perusteluihin ja totesi olevan tärkeää, että hallintoa järjestettäessä otetaan huomioon kielelliset perusoikeudet sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Säännöksessä korostetaan kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 177/I).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut perustuslain 122 §:n kannalta muun muassa aluehallinnon uudistamista koskevaa lainsäädäntöä (PeVL 21/2009 vp). Valiokunta on tuolloin viitannut perustuslakiuudistusta koskevassa mietinnössä todetun, että kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa (PeVM 10/1998 vp, s. 35). Tämä tarkoitti perustuslakivaliokunnan mielestä muun muassa sitä, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp). Sama periaate toistettiin sittemmin myös perustuslakivaliokunnan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta antamassa lausunnossa (PeVL 67/2014 vp, s. 14).

Ehdotetun maakuntajaon mukaan Kymenlaakso muodostuisi kaksikieliseksi, koska siihen kuuluisi yksi kaksikielinen kunta (Pyhtää). Tämä ei näytä tarkoituksenmukaiselta. Osoituksena siitä on ehdotetun valinnanvapauslain 40 §:n 2 momentti, jonka mukaan suoran valinnan palvelun tuottajalle voidaan myöntää poikkeuslupa velvollisuudesta tuottaa kaksikielisessä kunnassa palveluja molemmilla kansalliskielillä, jos toimipisteen sijaintialueella on asiakkaiden yhdenvertaisesti

saavutettavissa muita suoran valinnan palvelujen tuottajien toimipisteitä siten, että asiakas voi saada palvelut omalla kielellään ja käyttää valinnanvapauttaan.

Esityksen arvioinnin mukaan Pyhtään kuuluminen Kymenlaaksoon pidetään kuitenkin tärkeänä asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kannalta. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa esitystä ei voitane pitää ongelmallisena, jos hallinnollisesti toimivaa aluejakoa ei tältä osin ole mahdollista määritellä muilla tavoin kuin liittämällä Pyhtää Kymenlaaksoon.

Esitys merkitsee kuitenkin, että Kymenlaakson maakunnasta tulee kaksikielinen ja että sen tulee järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto sekä suomeksi että ruotsiksi koko sen alueella.

Kielilakia säädettäessä kielelliset oikeudet kytkettiin kuntajakoon. Lain valmistelussa ei tarkemmin pohdittu huomattavasti laajempien hallintoalueiden muodostamista.

Syntynyttä tilannetta olisi voitu välttää palaamalla osittain edellisen kielilain tapaiseen sääntelyyn, jonka mukaan maakunnat olisivat kaksikielisiä kaksikielisten kuntien osalta ja yksikielisiä yksikielisten kuntien osalta.

*Yhteenveto*

Nyt käsiteltäviä esityksiä ei voitane pitää ongelmallisina perustuslain 17 ja 122 §:n kannalta, edellyttäen että laissa säädetyt kielelliset oikeudet pystytään toteuttamaan käytännössä. Näin ollen tulee olemaan oleellista seurata lakien täytäntöönpanoa. Kielellisistä oikeuksista säädetään myös monessa ns. substanssilaissa. Säännösten yhdenmukaistaminen olisi toivottavaa, jotta niiden ymmärrettävyyttä parannettaisiin ja soveltamista tehostettaisiin. Hallinnollisen jaotuksen kannalta edellytyksenä on lisäksi, että kaksikielisessä maakunnassa asuvia ei ohjata yksikieliseen toimipisteeseen ja että toimipisteet eivät ole kohtuuttoman kaukana siten, että eriarvoisuutta syntyy potilaan kielen perusteella.