Markku Suksi
Åbo Akademi/oikeustieteen laitos
Gezeliuksenkatu 2
20500 Turku

Eduskunnan perustuslakivaliokunta
00002 Eduskunta

Viite: lausuntopyyntönne 15.5.2017

Turku 30.5.2017

Lausunto kielellisiä oikeuksia koskevilta osin hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi sekä hallituksen esityksestä HE 47/2017 vp eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä antamaan lausunto yllä mainituista hallituksen esityksistä HE 15/2017 vp ja HE 47/2017 vp kielellisten oikeuksien perspektiivistä (ja ottaen huomioon hallituksen esityksen HE 52/2017 vp. sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta), esitän kunnioittavimmin perustuslain näkökulmasta seuraavaa:

1. HE 15/2017 vp ja HE 47/2017 vp muodostavat vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden, jonka vaikutus eri perusoikeuksiin, mukaan luettuna kielellisiin perusoikeuksiin, ei ole helposti arvioitavissa. Tarkastelen kumpaakin hallituksen esitystä erikseen, mutta esitän lopuksi kokoavia näkökohtia.

A. Maakuntien perustaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen (HE 15/2017 vp.)

2. Yksi keskeisimmistä perustuslain maakuntauudistusta määrittävä säännös on perustuslain 122 § 1 momentti. Sen mukaan ”[h]allintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja

ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan". Juuri hallinnon järjestämisestä on kyse maakuntauudistuksessa, ja tämän perustuslainkohdan kautta nousee kansalliskielten yhdenvertainen kohtelu hyvin tärkeäksi osaksi valtiosääntöoikeudellista tarkastelua. Aluejaon on annettava riittävät edellytykset kielten välisen yhdenvertaisuuden toteuttamiselle ja turvattava kummallekin kieliryhmälle oikeudet riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin omalla kielellä. Kuten hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp. sanotaan (s. 652), säännös rajoittaa lainsäätäjän harkintavaltaa, ja milloin harkintavaltaa on, on se luonteeltaan laillisuusharkintaa, ei tarkoituksenmukaisuusharkintaa (PeVL 21/2009). Siihen ei kuitenkaan sisälly sellaista perusoikeuspunnintaa, johon hallitus näyttää viittaavan, kun se kirjoittaa, että "[l]ainsäätäjällä ei voida kuitenkaan katsoa olevan velvollisuutta valita eri ratkaisuvaihtoehdoista yhden perusoikeuden näkökulmasta parasta ratkaisumallia (…)", sillä perustuslain 122 §:n 1 momentin pohjalta tehtävä hallinnollinen jaotus on tehtävä samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslainkohdan muotoilu sulkee pois punnintamahdollisuuden 122 §:n 1 momentin soveltamistilanteessa. Sosiaali- ja terveyspalvelut tulee järjestää sekä suomen- että ruotsinkielisille samanlaisten perusteiden mukaan. Tämä tarkoittaa sitä, että perustuslain 122 §:n 1 momentin perspektiivistä kielellisten perusoikeuksien ja perustuslain 19 §:n sosiaalisten ja terveydellisten oikeuksien on toteuduttava samanaikaisesti ja täysimääräisesti.

3. Tilanne on erityislaatuinen, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi ehdotetun lain 11 §:ssä palataan takaisin perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 63/2016, joka käsitteli erikoissairaanhoidon järjestämistä ja laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sijoittamista joko Vaasan keskussairaalaan tai Etelä-Pohjanmaan keskussairaalaan. Lausunnossaan PeVL 63/2016 perustuslakivaliokunta asetti kielellisten oikeuksien toteutumiselle reunaehtoja, mutta eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta muotoili yksikielisen Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin vastuulle hyvin ylimalkaisen kirjauksen kielellisistä oikeuksista terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:n 3 momenttiin: "Väestön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin on järjestettävä päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että potilas saa palvelut valitsemallaan kielellä." Kuten hallitus mainitsee nyt arvioitavassa esityksessään, malli kirjaukselle löytyy terveydenhuoltolain 6 §:n 1 momentista, mutta siinä asiayhteydessään kielellisten oikeuksien turvaamisvelvoite kohdistuu kaksikieliseen kuntayhtymään, olletikin siitä syystä, että potilaan kieltä koskeva valinta voidaan järkevästi turvata ainoastaan kaksikielisessä kuntayhtymässä. Eduskunta tai sen sosiaali- ja terveysvaliokunta ei kuitenkaan terveydenhuoltolain muutoksia säädettäessä palauttanut Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriä koskevaa kielellisten oikeuksien kirjausta perustuslakivaliokuntaan sen tarkistamiseksi, onko kirjaus riittävä kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Sitä se ei ole, sillä kirjauksesta ei millään tavalla ilmene, miten perustuslain 122 §:n 1 momentista ja perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentista perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 33/2009 mukaan johtuvat vaatimukset täytetään. Nämä vaatimukset edellyttävät nähdäkseni vastauksia seuraaviin kysymyksiin: Miten otetaan huomioon, että suomi ja ruotsi ovat Suomen kansalliskieliä? Miten turvataan jokaisen oikeus käyttää omassa viranomaisasiassaan omaa

kieltään, joko suomea tai ruotsia? Miten turvataan jokaisen oikeus saada toimituskirjansa omalla kielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi? Miten toteutetaan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan? Miten huolehditaan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan? Ylimalkainen kirjaus terveydenhuoltolain 50 §:n 3 momenttiin ei millään tavalla täsmennä sitä tapaa, miten yksikielisen Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin tulisi hoitaa kaksikieliset velvoitteensa, vaan jättää asian täysin ko. sairaanhoitopiirin hoidettavaksi. Lainsäätäjä on tässä kohdin asettanut Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin hyvin vaikeaan tilanteeseen, sillä ko. lainkohdan toteuttaminen on virkavastuun alaista toimintaa. Onko tarkoitus, että Etelä-Pohjanmaan maakunnan työntekijät joutuvat vastaamaan mahdollisesti vajavaisesta subjektiivisen kielellisen oikeuden toteuttamisesta järjestämisvastuunsa piiriin kuuluvassa asiassa Eduskunnan oikeusasiamiehelle tai Valtioneuvoston oikeuskanslerille taikka jopa virkasyytteen kautta tuomioistuimelle? Mielestäni on perustuslain vastaista, jos lainsäätäjä luo subjektiivisen kielellisen oikeuden, mutta jättää kertomatta miten sitä käytännössä toteutetaan järjestämisvastuun kantavassa yksikielisessä viranomaisessa tavalla joka vastaisi kielilaissa (423/2003) luotua kansalliskielten turvaamisjärjestelmää ja olisi siten yhdenvertainen, ei ainoastaan kieliryhmien välillä tietyssä maakunnassa, vaan perustuslain edellyttämällä yleisellä tasolla. Lisäksi potilaan kieli on osa potilasturvallisuutta. Näistä syistä lainkohdassa olisi vähintään tullut mahdollisimman tarkasti määritellä se, miten yksikielisessä sairaanhoitopiirissä vastataan yllä oleviin kysymyksiin, jos sellaisessa järjestettäisiin laajaa ympärivuorokautista päivystystä. Tällöin yksikielisen sairaanhoitopiiriin olisi rakennettu sellainen kielellinen erityismekanismi, joka voisi olla samanarvoinen kuin kaksikielisen sairaanhoitopiirin kielellisten oikeuksien turvaamismekanismi. Näin ei kuitenkaan lainsäätäjän toimesta menetelty terveydenhoitolakia säädettäessä, eikä hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä myöskään sisällä 11 §:n 3 momentissa tällaisia kielellisiin perusoikeuksiin kohdistuvia täsmennyksiä. Arvioitavana oleva hallituksen esitys HE 15/2017 vp. antaakin nyt perustuslakivaliokunnalle mahdollisuuden tarkastella, onko yksikielisen Etelä-Pohjanmaan maakunnan vastuulle sälytetty kielellisten oikeuksien turvaamisvelvollisuus perustuslain mukainen laajaa ympärivuorokautista päivystystä järjestettäessä. Minun mielestäni se ei ole sitä, sillä ehdotettu hallinnollinen jaottelu ei samanaikaisesti toteuta kielellisiä oikeuksia samanlaisten perusteiden mukaan. Itse asiassa hallituksen esitys heikentää näiltä osin kielellisten oikeuksien toteutumista, ja siksi sellaista vaihtoehtoa ei tulisi valita lainsäädännölliseksi lähtökohdaksi, jos on olemassa vaihtoehtoja, jotka vähintään ylläpitävät olemassa olevaa kielellisten oikeuksien tasoa tai parantavat tasoa. Sellainen vaihtoehto on olemassa (ks. alla; kohta 6).

4. Hallituksen esitykseen kuuluva laki maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta täsmentää maakuntauudistuksen lähtökohtana olevan maakuntajaon lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa, jonka mukaan Isonkyrön kunta ei enää olisikaan osa Pohjanmaan maakuntaa, vaan

kuuluisi Etelä-Pohjanmaan maakuntaan. Isonkyrön kunnan Etelä-Pohjanmaan maakuntaan siirtämisen vaikutuksia ei ole esitelty väestötietojen muutoksen kannalta. Pohjanmaan asukasluku v. 2015 lopulla oli 181679, joista suomenkielisiä 80871 ja ruotsinkielisiä 90117. Isokyrö puolestaan on yksikielinen suomenkielinen kunta, jossa oli v. 2015 kaikkiaan 4785 asukasta, joista suomenkielisiä 4715 ja ruotsinkielisiä 34 (jälkimmäisen ryhmän kielelliset oikeudet maakunnan heikkenisivät selvästi Isonkyrön kunnan siirtyessä yksikieliselle Etelä-Pohjanmaalle). Isonkyrön siirtyessä pois Pohjanmaalta, jää Pohjanmaan väestön määräksi v. 2015 väestötietojen perusteella 176894, joista suomenkielisiä 76156 ja ruotsinkielisiä 90083, jolloin Pohjanmaan maakunnan ruotsinkielinen enemmistö hieman vahvistuisi.

5. Hallituksen esityksen HE 15/2017 vp. sivulla 656, on mainittu, että perustuslain 122 §:n tarkoituksena ei ensisijaisesti ole varmistaa ”yksikielisten yksiköiden tai enemmistöltään ruotsinkielisen alueen muodostaminen (…)”. Tässä kohden hallitus on lukenut perustuslain taustalla olevaa hallituksen esitystä HE 1/1998 väärin sen suhteen, mitä siitä sanotaan voimassa olevasta 122 §:stä, sillä siinä ei sanota mitään enemmistöltään ruotsinkielisen alueen muodostamisesta (eikä tästä sanota mitään myöskään perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 10/1998 tai kielilaissa). Perustuslakia koskevassa HE 1/1998:ssä ”ehdotetaan luovuttavaksi nykyisen hallitusmuodon 50 §:n 3 momentissa säädetystä pyrkimyksestä yksikielisiin hallintoalueisiin”. Tämä siis tarkoittaa sitä, että perustuslain 122 §:n 1 momentin tarkoituksena ei ole pyrkiä esimerkiksi yksikielisiin suomen- tai ruotsinkielisiin hallintoalueisiin. Siksi kaksikieliset hallintoalueet ovat yleisesti ottaen mahdollisia. Myös enemmistöltään ruotsinkielisen hallintoalueen muodostuminen (siis *muodostuminen*, ei *muodostaminen*, sillä kaksikieliset hallintoalueet muodostuvat kielilain 5 §:n nojalla kuntien kielellisen jaotuksen nojalla, kuten hallitus toteaakin valinnanvapautta koskevan hallituksen esityksen HE 47/2017 vp. sivulla 272) kielilain mukaisesti on siten täysin legitiimi ja täysin perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentin kansalliskielisäännöksen mukainen seuraus, jos suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan tulevat turvatuiksi sellaisen kielellisen organisointimuodon kautta. Näin on erityisesti silloin, jos toisentyyppinen ratkaisu hukuttaa ruotsinkielisen väestönosan niin suureen ja laajaan organisaatioon, että ruotsinkielisen väestönosan kielelliset oikeudet vaarantuvat. Vaarantuminen näyttäisi joiltakin osin realisoituvan tai on jo realisoitunut, ehkä siksi, että hallitus on ymmärtänyt väärin perustuslain valmisteluaineiston ja kirjannut tämän väärän tiedon esitykseensä. Itse asiassa vastaavanlainen kirjaus sisältyi jo hallituksen esitykseen HE 224/2016 vp., s. 78: ”Perustuslain 122 §:n tarkoituksena ei kuitenkaan ole ensisijaisesti varmistaa yksikielisten yksiköiden tai enemmistöltään ruotsinkielisen alueen muodostaminen, vaan ennen kaikkea turvata palvelut niin suomen kuin ruotsinkin kielellä. Perustuslaista ei siten suoraan voida johtaa tulkintaa, jossa kieliperusteella tulisi toteuttaa tietty aluejaotus kielellisistä syistä.” Olen tästä eri mieltä, muun muassa sillä perusteella, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 21/2009 tullut siihen lopputulokseen, että kielellisen vaikutusarvioinnin perusteella olisi valittava vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet. Mielestäni on hyvin ongelmallista, että

hallitus pyrkii sivuuttamaan vakiintuneen ja kielilain mukaisen kaksikielisyyttä ylläpitävän järjestelyn antamalla tarkoituksella etusijan muille organisointivaihtoehdoille (enemmistöltään suomenkielisen alueen *muodostaminen*, yksikielisen suomenkielisen alueen *muodostaminen*; tässä olen aktiiviseen muodostamiseen viittaamalla käyttänyt hallituksen indikoimaa sanamuotoa) ja asettamalla mahdollisuuden enemmistöltään ruotsinkielisen alueen muodostumisen näille alisteiseen asemaan. Tällä perusteella olisi jopa mahdollista ajatella, että hallituksen esitykseen liittyy sellaista tarkoituksellisuutta, joka olisi ongelmallinen Euroopan neuvoston kansallisia vähemmistöjä koskevan puitesopimuksen (SopS 2/1998) 16 artiklan kannalta: ”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)

6. Hallituksen esityksen HE 15/2017 vp. mukaan Pohjanmaan maakunta ei esityksen mukaan olisi niiden 12 maakunnan joukossa, joilla olisi velvollisuus ylläpitää laajaa ympärivuorokautista päivystystä, vaan Pohjanmaan puolesta ko. päivystys järjestettäisiin nähtävästi Etelä-Pohjanmaan yksikielisessä maakunnassa. Hallituksen esityksen s. 656 todetaan, että ”[k]eskeistä on tarkastella, turvataanko uudistuksella riittävästi ruotsinkielisiä palveluja eli onko olemassa vaihtoehtoja, joissa oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuteen ja sitä koskevaan päätöksentekoon toteutuisivat lähes yhtäläisellä tavalla mutta kielelliset oikeudet toteutuisivat paremmin”. Sellainen vaihtoehto on selkeästi olemassa. Samanlaisten perusteiden mukaan järjestäminen tarkoittaisi Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan maakunnissa kuitenkin sitä, että Pohjanmaan kaksikielinen maakunta järjestäisi erikoissairaanhoidon ja laajan päivystyksen kahdella kielellä eli samanlaisten perusteiden mukaan kummallekin kieliryhmälle, kun taas yksikielinen Etelä-Pohjanmaan maakunta järjestäisi erikoissairaanhoidon ja laajan päivystyksen yhdellä kielellä, suomeksi. Laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sijoittaminen Etelä-Pohjanmaalle siten, että se myös kattaisi Pohjanmaan maakunnan, perustuu tarkoituksenmukaisuusnäkökohdille, ei laillisuusharkinnalle, mikä selviää myös hallituksen esityksen s. 279 (”Ehdotettu ratkaisu on kuitenkin väestön palvelutarpeen, saavutettavuuden ja potilasturvallisuuden kannalta *parempi*.” – kurs. MS). Ehdotettu ratkaisu on siten perustuslain 122 §:n 1 momentin vastainen, sillä ehdotettu järjestely ei takaa kielellistä yhdenvertaisuutta samanlaisten perusteiden mukaan Pohjanmaan maakunnan jäsenille. Näin ei ole siitäkään huolimatta, että Etelä-Pohjanmaan maakunnalla olisi ehdotetun lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 11 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämisvelvollisuus sekä suomen että ruotsin kielellä, mikä on muista maakunnista poikkeava sääntely (ks. alla; kohta 9, jossa kommentoidaan kaikkiin maakuntiin kohdistuvaa subjektiivista kielellistä oikeutta; nähtävästi lakiehdotus lähtee siitä olettamuksesta, että Pohjanmaan maakunnan on 16 §:n mukaisesti oltava mukana solmimassa yhteistyöalueensa yhteistyösopimus sen yhteistyöalueen kanssa, johon Etelä-Pohjanmaa kuuluu, ja siinä sovittava laajan päivystyksen palveluiden sijoittamisesta Etelä-Pohjanmaalle, vaikka kielellisten perusoikeuksien siirtäminen sopimuksella on jo sinänsä ongelmallinen konstruktio). Jos Etelä-

Pohjanmaalle haluttaisiin sijoittaa ympärivuorokautinen laaja päivystys, tulisi Pohjanmaa siinä tapauksessa lisätä laillisuusharkinnan perusteella laajaa päivystystä ylläpitävien maakuntien joukkoon siten, että Pohjanmaan maakunta olisi ensisijainen laajaa ympärivuorokautista päivystystä järjestävä maakunta, minkä jälkeen Etelä-Pohjanmaan maakunta määriteltäisiin tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien perusteella kolmanneksitoista maakunnaksi. Maakuntia olisi siten kaikkiaan 13, joukossa sekä Pohjanmaa että Etelä-Pohjanmaa. Etelä-Pohjanmaan sijoittamista ko. maakuntien joukkoon tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella puoltaa mm. korkeahko tautitaakka, eikä ole mielestäni tarkoituksenmukaista, että Etelä-Pohjanmaa jätettäisiin ilman laajaa ympärivuorokautista päivystystä (samalla olisi kuitenkin yhdenvertaisuuden perspektiivistä epäilyttävää, jos Pohjanmaa joutuisi kärsimään suhteellisesti ottaen vähäisemmästä tautitaakastaan). Koska perustuslain 122 §:n 1 momentti edellyttää, että maakunta turvaa suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan, ei perustuslain kannalta mielestäni voi päätyä muuhun ratkaisuun kuin siihen, että maakuntalakiehdotuksen 3 §:n mukaisen maakunnan jäsenen kielelliset oikeudet laajan ympärivuorokautisen päivystyksen kohdalla turvataan ehdotettujen maakuntien toimesta hallituksen esityksestä poikkeavasti siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 11 §:n 2 momenttia muutetaan lisäämällä Pohjanmaan maakunta momentissa lueteltujen maakuntien joukkoon momentin ensimmäisessä virkkeessä, ja poistamalla momentin toinen virke, eli Etelä-Pohjanmaan maakuntaa koskeva kielellinen velvoite laajan ympärivuorokautisen päivystyksen suhteen. Hallituksen esitys on siis tältä osin ongelmallinen ja sitä on muutettava, jotta se tältä osin voitaisiin hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

7. Yllä mainittu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva lakiehdotus on mielenkiintoinen myös maakunnan itsehallinnon materiaalisen sisällön määrittämisen suhteen, sillä sen 11 §:n 3 momenttiin sisältyy mielenkiintoinen kielto. Sen mukaan niillä maakunnilla, joita ei ole lueteltu pykäläehdotuksen 2 momentissa ei ole oikeutta päättää, että ne tuottaisivat tai hankkisivat pykäläehdotuksen 1 ja 2 momenteissa tarkoitettuja palveluja muualta, esimerkiksi muusta valtiosta tai muusta maakunnasta. Tätä taustaa vasten ei esimerkiksi Pohjanmaan maakunnalla, jos sitä ei määritellä 2 momentissa laajan ympärivuorikautisen päivystyksen järjestäjäksi, olisi oikeutta ostaa laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluja Uumajan yliopistolliselta sairaalalta.
8. On myös syytä tuoda esille hallituksen esityksen ss. 279 ja 655 mainittu Pyhtään tilanne Kymenlaakson maakunnassa. Pyhtää on kaksikielinen kunta ja jonka ruotsinkielinen väestö jää maakuntauudistuksessa sellaiseksi pieneksi reuna-alueen ryhmäksi, jonka tilannetta perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena aluehallintouudistusta koskevassa lausunnossaan PeVL 21/2009. Tämä ongelmallisuus olisi Pyhtään kohdalla ilmeinen seuraus maakuntauudistuksesta. Hallitus ei ole esityksessään lainkaan käsitellyt sitä mahdollisuutta, että Pyhtää siirtyisi osaksi Uudenmaan maakuntaa. Hallitus ei myöskään ole varsinaisesti käsitellyt Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussaan KHO 2004:107 tekemää linjausta erikoissairaanhoitopaikan vapaasta valinnasta kielen perusteella, joka nähtävästi perustelisi mahdollisuuden yksilön kielelle perustuvaan sosiaali- ja terveydenhuollon

toteuttamispaikan määrittymiseen toisen maakunnan alueelle. KHO:n tapauksessa oli kyse kaksikielisen Myrskylän kunnan siirtymisestä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiristä Päijät-Hämeen sairaanhoitopiiriin siten, että kunnan ruotsinkielisille asukkaille luotiin oikeus käyttää HUS:in erikoissairaanhoidon palveluja. KHO:n ratkaisun perusteella voisi ajatella, että Pyhtään ruotsinkielisillä olisi Kymenlaakson maakunnan jäseninä myös oikeus käyttää Uudenmaan sosiaali- ja terveyspalveluja, ja niin hallitus näyttää ajattelevan s. 280, sillä hallituksen esityksen mukaan on syytä erityisesti varmistaa, että asiakkaat voivat hakea omakielistä palvelua tarvittaessa myös maakunnan ulkopuolelta. Lisäksi hallitus on huomioinut uudistuksen takia Myrskylän kohdalla tapahtuvan muutoksen kielelliset vaikutukset (s. 281), sillä uudistuksen jälkeen Myrskylän kunnan sosiaali- ja terveydenhuolto järjestetään kaksikielisen Uudenmaan maakunnan toimesta. Samalla hallitus toteaa, että tällä uudistuksella on ainakin periaatteessa vaikutusta Päijät-Hämeen ruotsinkielisiin asukkaisiin, sillä Päijät-Hämeen maakunta järjestäisi jatkossa sosiaali- ja terveyspalvelut suomeksi. Ehkä myös Päijät-Hämeen ruotsinkielisiin asukkaisiin tulisi uudistuksen jälkeen soveltaa KHO:n tapausta 2004:107 (ja hallituksen kaavailemalla tavalla Kymenlaakson ruotsinkielisten asukkaiden mahdollisuutta saada palvelunsa ruotsiksi Uudenmaan maakunnassa). Tällaisista asioista tulisi ilmeisesti sopia sosiaali- ja terveydenhuoltolakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitetulla maakuntien yhteistyösopimuksella. Pyhtään tilannetta on kuitenkin käsitelty valinnanvapausehdotuksen sivulla 272 (ks. alla, kohta 13).

9. Hallituksen esityksen sivulla 442 kirjatuin perusteluin laajennetaan ehdotuksessa laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 6 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaisesti asiakkaan oikeus omakieliseen palveluun joko suomeksi tai ruotsiksi koko maan kattavaksi oikeudeksi siten, että se kohdistuu kaikkiin yksikielisiin suomenkielisiin maakuntiin ja niiden kaikkiin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja viranomaistoimintoihin (myös Etelä-Pohjanmaan maakuntaan kaksikielisen laajan päivystysvelvollisuuden ulkopuolella). Esityksessä todetaan, että ”[v]aikka maakunta olisi yksikielinen, asiakkaalla ja potilaalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada asiakirjat omalla kielellään silloinkin, kun se on toinen kuin alueen kieli”. Kuulostaa suorastaan uskomattomalta, että asiakkaalla olisi 6 §:n nojalla subjektiivinen oikeus saada sosiaali- ja terveyspalvelunsa myös ruotsiksi koko maan alueella, erityisesti koska hallituksen esitys ei sisällä minkäänlaista oikeusohjetta tämän oikeuden turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta mainitsi hieman peitellysti kielilakia koskevan mietintönsä (PeVM 9/2002) yleisperusteluissa, että kielilakiehdotuksessa ehdotettu ”[o]ikeuttava sääntely näyttää suppeammalta kuin perustuslaissa lailla turvattaviksi säädetyt oikeudet”, sillä perustuslain 17 §:n 2 momentti kattaa periaatteessa koko maan. Siksi nyt ehdotettu subjektiivinen oikeus on perustuslakivaliokunnan kielilain säätämisen yhteydessä indikoiman valtakunnallisen kattavuuden suuntainen. Tähän mennessä ruotsinkielisiä sosiaali- ja terveyspalveluita on kielilaissa mainittujen viranomaisaloitteisten asioiden lisäksi voinut saada yksikielisellä suomenkielisellä virka-alueella ”mahdollisuuksien mukaan”, mitä käsitettä on käytetty lain potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) 3 § 3 momentissa ja 5 § 2 momentissa sekä lain sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) 5 §:n 3 momentissa. Näihin ”mahdollisuuksien mukaan” –

kirjauksiin verrattuna subjektiivinen oikeus käyttää yksikielisessä suomenkielisessä sosiaali- ja terveydenhoidon yksikössä ruotsia näyttäytyy selvänä parannuksena ja perustuslain 22 §:n mukaisena perusoikeuden edistämisenä. Kirjaus myös kumoaisi ”mahdollisuuksien mukaan” –konstruktion potilaslaissa ja asiakaslaissa siten, kuin sitä on mielestäni virheellisesti silloin tällöin sovellettu kaksikielisissä yksiköissä ruotsinkielisiin potilaisiin ja asiakkaisiin, sillä tämän jälkeen ”mahdollisuuksien mukaan” –konstruktiota ei sovellettaisi edes yksikielisillä suomenkielisillä hallintoalueilla. Koska perustuslain 17 § luo kielellisen perusoikeuden joka vaikuttaa koko valtakunnan alueella (vaikka kielilakia säädettäessä onkin pidetty mahdollisena, että kielilaki konkretisoi perusoikeuden territoriaaliperiaatteen mukaisesti virka-alueille, joihin kuuluu ainakin yksi ruotsinkielinen tai kaksikielinen kunta), on 6 §:n 1 momentin toisen virkkeen oikeus jommankumman kansalliskielen käyttöön yksikielisellä sosiaali- ja terveydenhoidon virka-alueella muodollisesti tarkasteltuna parannus. Pykäläehdotuksen mukaisesti ruotsinkielinen henkilö voisi nimittäin saada sosiaali- ja terveyspalvelunsa ruotsiksi esimerkiksi Pohjois-Karjalan maakunnassa ja myös kaikissa muissa maakunnissa, jotka ovat yksikielisiä suomenkielisiä maakuntia. Miten realistinen tämä laajennus on, tulisi arvioida perustuslakivaliokunnassa erityisesti sitä taustaa vasten, että pykäläehdotukseen ei sisälly mitään määräyksiä siitä, miten säännöstä ja sen luomaa subjektiivista oikeutta toteutettaisiin esimerkiksi henkilökunnan rekrytoinnin tai koulutuksen kautta. Nähtävästi olisi niin, että virkavastuun alaisessa asemassa olevat henkilöt joutuisivat itse päättelemään, mitä toteuttamistapoja 6 §:n 1 momentin toisen virkkeen oikeus jommankumman kansalliskielen käyttöön käytännössä edellyttää. Maakuntalakia koskevan ehdotuksen 78 §:n 2 momentissa tuodaan esille, että ”[h]allintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset, joilla turvataan kielilaissa (423/2003) ja muualla laissa säädettyjen kielellisten oikeuksien toteutuminen maakunnan hallinnossa”, mutta mitään sellaista kielellisiä oikeuksia vastaavaa, maakunnalle asetettua kielellistä velvoitetta ei ehdotetusta lainsäädännöstä eikä hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista löydy, jonka perusteella voisi päätellä, millainen kielellisten oikeuksien turvaamistaso yksikielisessä maakunnassa on riittävä ja milloin perustuslain 122 §:n 1 momentin ja perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaiset vaatimukset toteutuvat (ks. yllä ja lisäksi PeVL 33/2009). Onko myös tässä kohtaa tarkoitus, että ko. maakuntien viranhaltijat ja työntekijät joutuvat vastaamaan mahdollisesti vajavaisesta subjektiivisen kielellisen oikeuden toteuttamisesta Eduskunnan oikeusasiamiehelle tai Valtioneuvoston oikeuskanslerille taikka jopa virkasyytteen kautta tuomioistuimelle? Mielestäni ehdotettu 6 §:n 1 momentin toisen virkkeen subjektiivinen kielellinen oikeus suomenkielisessä maakunnassa ei ole lainkaan sillä tavalla ongelmallinen, että se vaikuttaisi säätämisjärjestykseen vaan on pikemminkin perustuslain 22 §:ään sisältyvän edistämisvelvoitteen mukainen, mutta säädösehdotus on tältä osin hyvin avoin ja sitä tulisi mielestäni täsmentää. Onko kysymys esimerkiksi siitä, että yksikielisen suomenkielisen maakunnan tulisi sosiaali- ja terveyspalveluja hankkiessaan järjestettävä julkiset hankintansa siten, että kyseinen kielellinen oikeus tulee aina huomioitua ja toteutettua esimerkiksi yksityisen palveluntarjoajan toimesta siten kuin kielilain 25 § edellyttää?

10. Hallituksen esitykseen liittyy myös kielilain muuttamista koskeva esitys. Mielestäni kielilakiin ehdotetuissa muutoksissa on kaikessa olennaisessa kyse siitä, että maakunnan kielellisiä velvoitteita (ja maakuntaan kohdistuvia yksilön kielellisiä oikeuksia) säännellään tavalla, joka vastaa voimassa olevaan kielilakiin sisältyviä kunnan kielellisiä velvollisuuksia (ja kuntaan kohdistuvia yksilön kielellisiä oikeuksia). Hallituksen esityksen s. 655 kuitenkin todetaan, että väestöltään ja alueeltaan kuntia laajemmilla maakunnilla olisi nykytilaan verrattuna paremmat edellytykset arvioida mm. eri väestö- ja asiakasryhmien palvelutarvetta ja kielellisten oikeuksien toteutumista. Kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta esitys on kuitenkin niiden toteuttamisen mekanismien kautta epäselvä, ja koska erityisesti ruotsinkielinen väestö joutuu kunnista ja kuntayhtymistä maakuntiin siirryttäessä suurempiin palvelukokonaisuuksiin, kävisi ainakin ruotsinkielisen väestönosan kannalta mahdollisesti juuri päinvastoin. Ruotsinkielisen väestönosan mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon suurissa palvelukokonaisuuksissa vähenee. Näin käy mm. siitä syystä, että sen osuus vaaleilla valittujen maakuntavaltuustojen poliittisesta edustuksesta pienenee nykytilaan verrattuna tavalla, joka heikentää huomattavasti ko. väestönosan mahdollisuuksia vaikuttaa omiin sosiaali- ja terveyspalveluihinsa ja myös sellaisiin muihin julkisiin palveluihin ja muuhun julkiseen päätöksentekoon, joka siirtyy kunnalta maakunnalle. Tästä syystä esitys on, kun otetaan huomioon perustuslain 122 §:n 1 momentti (aluejaotus samanlaisten perusteiden mukaan) ja 17 §:n 2 momentti (yhteiskunnalliset tarpeet samanlaisten perusteiden mukaan), ongelmallinen perustuslain 2 §:n 2 momentin ja 14 §:n 4 momentin kannalta, sillä oikeus ja erityisesti tosiasiallinen mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen heikkenee. Tämä todetaankin hallituksen esityksen s. 656 (ja myös s. 280): ”Kun organisaatioiden koko kasvaa ja kielivähemmistön suhteellinen osuus pienenee, voi esitys johtaa siihen, että ruotsin käyttö hallintokielenä vähenee ja siten [esitys -MS] voi käytännössä heikentää kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä.” Hallituksen esitys on siis jopa hallituksen itsensä mielestä ongelmallinen juuri kielellisten oikeuksien ja osallistumisoikeuksien perspektiivistä. Voidaankin kysyä, sisältyykö hallituksen esitykseen nykytilaan verrattuna mekanismeja, jotka osaltaan voisivat poistaa ongelmallisuutta? Mielestäni ei, vaikka maakuntalakiehdotuksen 27 §:ssä onkin luotu kielivähemmistön vaikuttamistoimielin, sillä tämäntyyppisellä vaikuttamistoimielimellä ei voisi hallituksen esityksen mukaan olla maakuntia sitovaa lakiin perustuvaa päätösvaltaa eikä maakunnan päätösvaltaa voisi edes delegoida niille maakuntavaltuuston toimesta, sillä kielivähemmistön vaikuttamistoimielin ei olisi maakuntalakiesityksen 29 §:ssä tarkoitettu toimielin. Kielivähemmistön vaikuttamistoimielin on siis neuvoa-antava toimielin, jonka asema jäänee vaatimattomaksi, kun verrataan asiantilaa siihen, jossa kielivähemmistöllä on pienemmässä organisaatiossa (esim. kunnassa tai pienemmässä kuntayhtymässä) paremmat mahdollisuudet osallistua varsinaiseen päätöksentekoon. Tältä osin hallituksen esitys on mielestäni sillä tavalla ongelmallinen, että se vaikuttaa lainsäätämisjärjestystä koskevaan arviointiin. Käsitykseni on se, että heikennykset, jotka johtuvat kunnallisten sosiaali- ja terveydenhuoltotehtävien ja eräiden muiden tehtävien siirtämisestä kunnilta maakunnille maakuntalakiehdotuksen 6 §:n mukaisesti ovat vaikutuksiltaan

enemmistökieleltään ruotsinkielisissä kunnissa senlaatuisia, että niistä voitaisiin säätää vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä, sillä ruotsinkielisen väestönosan yhteiskunnallisten tarpeiden huomioon ottaminen perustuslain 17 §:n 2 momentin toisen virkkeen tarkoittamalla tavalla näyttäisi väistämättä heikkenevän suomenkieliseen väestönosaan verrattuna. Saamenkielisten kohdalla tilanne säilyisi kutakuinkin samanlaisena kuin tällä hetkellä, ja Saamelaiskäräjille taattu mahdollisuus ehdottaa jäseniä kielivähemmistön vaikuttamistoimielimeen on sekä perusteltu että tarpeellinen perustuslain 17 §:n 3 momentin ja myös 121 §:n 4 momentin toisen virkkeen kannalta katsottuna. Saamenkielisen väestön kielellisten oikeuksien heikkenemisen estäminen onkin yksi saamen kielilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen HE 44/2017 vp. tarkoituksista.

11. Hallituksen esityksen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan jossain määrin ylimalkaisesti ja asiayhteydestään irrotettuna, että ”henkilön oikeudesta tulkkaukseen näitä kieliä viranomaisissa käytettäessä säädetään kielilain 10, 18 ja 20 §:ssä”. Näissä tapauksissa on kuitenkin kyse yksikielisistä hallintoalueista, ei kaksikielisistä hallintoalueista, sillä viimeksi mainituissa hallintoalueen on järjestettävä palvelut sekä suomeksi että ruotsiksi ilman tulkkausta. Jos perustuslain nojalla kaksikielisessä maassa ollaan lainsäädännöllä järjestämässä sellaista hallinnollista aluejaotusta, joka säännönmukaisesti joutuisi turvautumaan tulkkaukseen, on kaksikielisyysjärjestelmää heikennetty tavalla, joka mielestäni on perustuslain 22 §:n vastainen. Näin kuitenkin saattaisi käydä, jos yksikielisesti suomenkielinen Etelä-Pohjanmaan keskussairaala määritellään laajan päivystyksen osalta sairaalaksi, joka myös tulisi käsittämään Pohjanmaan maakunnan ruotsinkielisen väestön.

B. Valinnanvapaussäännöstö (HE 47/2017 vp.)

12. Valinnanvapautta koskevassa lakiehdotuksessa on useita pykäläehdotuksia, joiden kohdalla kieli näyttäytyy relevanttina, erityisesti kun on kyse asiakkaalle suunnatusta informaatiosta (esim. 25 §:n 3 momentin mukainen henkilökohtaisesta budjetista tiedottaminen, 85 §:n suunhoidon yksikön valintamenettelystä tiedottaminen, 86 §:n mukainen sosiaali- ja terveyskeskuksen valintamenettelystä tiedottaminen), asiakkaalle tarjottavista palveluista (esim. 87 §:n mukainen suunhoidon yksikön ja/tai sosiaali- ja terveyskeskuksen osoittaminen asiakkaalle, joka ei tehnyt valintaa) ja asiakasta koskevista päätöksistä (18 §:n mukaisen asiakassetelin antaminen oikealla kielellä, 31 §:n mukaisen asiakassuunnitelman laatiminen oikealla kiellä, 32 §:n mukaisten hallintopäätösten tekeminen oikealla kielellä). Asiakkaan on myös saatava tehdä 17 §:n mukainen ilmoitus valitsemastaan suunhoidon yksiköstä ja sosiaali- ja terveyskeskuksesta omalla kielellään. Lähtökohta on mielestäni selkeästi se, että kyse on perustuslain 124 §:n piiriin kuuluvista julkisista tehtävistä, joita yksityiset toimijat tuottavat. Tällöin on varmistettava, että ko. yksityisten toimijoiden toiminta ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, joihin kaikkiin liittyy perustuslain 17 §:stä lähtevä kielellisten perusoikeuksien toteutumisen vaatimus. Valinnanvapaussäännöstöön vaikuttaa myös

hallituksen esitys HE 52/2017 vp., jonka tarkoituksena on 1 §:n mukaan mm. varmistaa sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjän asiakas- ja potilasturvallisuus, jonka olennainen osa on peruskunnan aikaisempien kannanottojen valossa kieli, ja myös varmistaa laadultaan hyvät sosiaali- ja terveyspalvelut, joiden laatumääreiden joukkoon myös voidaan lukea kieli. Maakuntahallintouudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhallintouudistuksen laajuus on kuitenkin sitä luokkaa, että kielellisten oikeuksien toteutumisen arviointi kokonaisuudessa on hyvin vaikeaa.

13. Hallituksen esitykseen sisältyvän 40 §:n 1 momentin mukaan suoran valinnan palvelujen kieli määräytyy kunnan kielen perusteella: jos toimipiste sijaitsee yksikielisessä kunnassa, on sen kieli asianomaisen kunnan kieli (ilmeisesti kaikissa tapauksissa suomi), ja jos toimipiste on kaksikielisessä kunnassa, on toimipiste kaksikielinen. Kaksikielinen maakunta on oman palveluntuotantonsa osalta kaksikielinen koko alueellaan, mutta yksityiset palveluntuottajat ovat kaksikielisiä ainoastaan siinä kunnassa, jossa niillä on toimipiste. Tämä tarkoittanee sitä, että kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen kaksikielisessä maakunnassa on käytännössä usein maantieteellisesti suppeampaa yksityisen palveluntuottajan toimintana, kun taas maakunnalla on velvoite toimia kaksikielisenä koko maakunnassa. Tämä näyttäisi jättävän maakunnan yksikielisessä kunnassa asuvat ruotsinkieliset henkilöt valinnanvapauden ulkopuolelle ainakin niiltä osin, kuin he eivät olisi kykeneviä tai halukkaita lähtemään hoitoon oman kuntansa ulkopuolelle. Hallitus kuitenkin perustelee järjestelyä esityksen sivulla 272 selittämällä, että ”järjestely vastaa kielellisten oikeuksien toteutumisessa nykytilaa. Jos suoran valinnan palveluissa olisi kaksikielisessä maakunnassa järjestettävä palvelut kahdella kielellä koko maakunnan alueella, laajenisi kielellisten oikeuksien soveltamisala nykyisestä maakunnasta riippuen varsin laajaksi. Esimerkiksi Kymenlaakson maakunnassa tulisi järjestää koko maakunnan alueella suoran valinnan palvelut kahdella kielellä, kun maakuntaan kuuluu yksi kaksikielinen kunta, maakunnan reuna-alueella sijaitseva Pyhtää.” Kymenlaakson maakunta on siis kaksikielinen ja sen on järjestettävä ja tuotettava palvelunsa kaksikielisesti, mutta yksityisten palveluntuottajien olisi järjestettävä palvelua kahdella kielellä vain Pyhtäällä. Koska valinnanvapaus on yksi uudistuksen peruspilareista, ei ole täysin ongelmatonta, että kielellinen yhdenvertaisuus ei välttämättä toteutuisikaan valinnanvapausjärjestelmässä perustuslain 6 §:n ja 17 §:n tarkoittamalla tavalla (ja tämä lakiin perustuva järjestely kielellisen ulottuvuuden osalta saattaa olla oireellinen sen suhteen, miten yleinen valinnanvapaus saattaa toteutua koko valtakunnan tasolla). Hallituksen yllä esittämät perustelut huomioiden pidän tätä kuitenkin verraten vähäisenä poikkeamana kielellisestä yhdenvertaisuudesta, joten tältä osin hallituksen esitys olisi mielestäni säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, erityisesti kun otetaan huomioon, että kaksikielisen maakunnan järjestämis- ja tuottamisvelvollisuus ulottuu koko maakunnan alueelle kummallakin kielellä. Pääsy kaksikielisiin palveluihin toteutuisi siis ainakin maakunnan liikelaitoksen tuottamissa palveluissa, eli perustason sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä erikoissairaanhoidossa. Tämä tosin tarkoittaisi sitä, että niin kutsuttu kilpailu palvelun tuottajien välillä ei toteutuisi täysimääräisesti, vaan yksityiset palveluntuottajat saisivat etua julkisen palveluntuottajan kustannuksella.

14. Suoran valinnan palvelun tuottajan tulee 40 §:n 1 momentin mukaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Koska kieli katsotaan subjektiiviseksi perusoikeudeksi (ja sen virallinen valinta tapahtuu väestötietojärjestelmään tehtävällä ilmoituksella äidinkielestä, ei satunnaisessa asiakaspalvelutilanteessa), tarkoittaisi palvelun tuottajan oma-aloitteisuus nähdäkseni sitä, että palvelun tuottajalla (ja myös maakunnalla) tulisi olla asiakkaan kieltä koskeva tieto käytettävissään, mikä puolestaan edellyttää sitä, että esityksen 77 §:n mukaisten valtakunnallisten tiedonhallintapalvelujen on sisällytettävä tiedostoihinsa henkilön kieltä koskeva tieto. Samoin tulisi 76 §:n 1 momentissa tarkoitetun asiakas- ja potilastietojen rekisterinpidon ottaa huomioon asiakkaan kieli, jotta palvelun tuottaja voisi 2 momentin mukaisella tavalla olla tietoinen asiakkaan palvelun edellyttämistä tarpeellisista asiakas- ja potilastiedoista, tässä tapauksessa kielestä. Asiakkaan kieltä koskevan tiedon sisällyttäminen tällaisiin tietojärjestelmiin on edellytys sille, että perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaiset kielelliset oikeudet ja saamen kielilain mukaiset kielelliset oikeudet voisivat toteutua heti uudistuksen alusta lähtien. Itse asiassa laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009) luo 29 §:n 2 momentissa virkavelvollisuuden väestörekisteritietojen, mukaan luettuna kielitietojen, käyttämiseksi, sillä mm. hallintomenettelyssä sekä muussa viranomaistehtävän hoitamisessa tarvittavat väestötietojärjestelmän henkilötiedot tulee hankkia viran puolesta. Tämä toteutuu käytännön tasolla siten, että julkisyhteisöillä (esim. kunnilla ja kuntayhtymillä) on tietojen käyttämistä koskeva sopimus Väestörekisterikeskuksen kanssa. Jokaisen perustettavan maakunnan tulisi viivytyksettä solmia sellainen sopimus Väestörekisterikeskuksen kanssa, niin myös tietohallinnosta vastaavan valtakunnallisen yksikön. Eri rekisterien toiminnallisuus kummallakin kansalliskielellä tulisi ylipäänsä varmistaa lain säännöksellä. Tähän liittyy myös hallituksen esitys HE 52/2017, jonka julkista tietopalvelua koskevan 11 §:n mukaan palvelun tuottajien rekisteristä voidaan julkaista ja luovuttaa internetsivujen välityksellä tiedot valinnanvapauden piiriin kuuluvista tuottajista. Myös nämä tiedot on julkaistava kummallakin kansalliskielellä, jotta valinnanvapaus voisi toteutua tarkoitetulla tavalla.
15. Maakunta voisi hallituksen esityksen 40 §:n 2 momentin mukaisesti myöntää suoran valinnan palvelun tuottajalle poikkeusluvan velvollisuudesta tuottaa kaksikielisessä kunnassa palveluja molemmilla kansalliskielillä. Pääsäännön olisi tässä kuitenkin oltava se, että suoran valinnan palvelun tuottajalla on velvollisuus koko kuntaan nähden. Siksi poikkeusluvan myöntämisedellytyksiä olisi korostettava ja terävöitettävä, jotta poikkeusjärjestelystä ei muodostuisi pääsääntöä (hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluista sivulla 272 voisi päätellä, että Helsingin alueella poikkeusjärjestelystä on muodostunut pääsääntö).
16. Maakunta tekisi hallituksen esityksen 45 §:n mukaisesti päätöksen suoran valinnan tuottajasta ja hyväksyisi samalla, että suoran valinnan palvelun tuottaja tai asiakassetelipalvelun tuottaja hankkii palveluja ilmoittamiltaan palvelun tuottajilta. Suoran valinnan palvelun tuottajaa koskevan päätöksen nojalla maakunta tekisi vielä 47 §:n mukaisen sopimuksen. Näyttäisi siltä, että hyväksymis- ja sopimusmenettely olisi kielilain 25 §:n toisessa virkkeessä tarkoitettu järjestely: ”Jos tehtävän vastaanottaja määräytyy viranomaisen

päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista kielellistä palvelua.” Varsinainen palveluntuottaja olisi siis selkeästi kielilain soveltamisalan piirissä, edellyttäen että maakunta varmistaa, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista palvelua. Säännösehdotukseen sisältyy myös mahdollisuus tuottaa palveluja alihankinnan kautta, mutta mahdolliset alihankkijat eivät olisi maakunnan päätöksen osapuolia eivätkä myöskään sopimuksen osapuolia. Tältä osin olisi siis epäselvää, miten ensisijaisen palvelun tuottajan kielelliset velvoitteet siirtyisivät tuotantoketjussa alihankkijalle tai alihankkijoille silloin, kun palvelun tuottaminen ”ketjuuntuu”. Hallitus tosin toteaa esityksen sivulla 163, että ”[k]ielilain 25 §:ää sovellettaisiin siten myös (….) asiakassetelipalvelun tuottajaan”, mutta mekanismi ei nähdäkseni ole itsestään selvä, erityisesti jos asiakassetelipalvelun tuottajan toimipaikka sattuu sijaitsemaan yksikielisessä kunnassa, jolloin sillä olisi palveluvelvollisuus ainoastaan sen kunnan kielellä. Mielestäni esitys voi näiltä osin olla ongelmallinen, sillä alihankkijat saattaisivat luiskahtaa kielellisten perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä ehdotettuun järjestelyyn kohdistuu mielestäni näiltä osin tarpeita järjestelyn täsmentämiseen ja terävöittämiseen. Jos esitystä täsmennettäisiin tältä osin, ei se mielestäni olisi ongelmallinen perustuslain kannalta, mutta muuten kyllä.

17. Edellä mainittu ongelmallisuus, eli kielilain 25 §:n ulottuvuus erityisesti alihankintatilanteessa korostuu esityksen 74 §:n kohdalla, sillä pykäläehdotuksen otsikon mukaan siinä säädettäisiin vain hallintomenettelystä ja julkisuudesta, mutta ei lainkaan kielilain soveltamisesta yksityiseen palveluntuottajaan, vaikka kielilain sovellettavuudesta onkin maininta yleisperusteluissa sivulla 74 ja yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 230: ”Ehdotuksen mukaan suoran valinnan palveluja tuottavan sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suun hoidon yksikön toimintaan sovellettaisiin hallintolakia, julkisuuslakia ja kielilakia.” Perustuslain 17 §:n 2 momenttiin perustuvien asiakkaan kielellisten perusoikeuksien turvaamiseksi olisi ehkä selkeintä lisätä ehdotuksen 74 §:n 3 momenttiin lisäys, jonka nojalla 1 momentissa tarkoitetun palvelun tuottajan tämän lain mukaiseen toimintaan sovelletaan ehdotuksessa mainitun kielitaitolain lisäksi kielilain 3 § 1 momentin tarkoitetussa viranomaisessa. Jos esitystä täsmennettäisiin tältä osin, ei se mielestäni olisi ongelmallinen perustuslain kannalta.
18. Hallituksen esitykseen sisältyy 11 §:n säännösehdotus palvelun tuottajan valinnasta erityistilanteissa. Tällöin on kyse henkilöistä, joiden toimintakyky on rajoittunut. Säännösehdotuksen 2 momentin 2 virkkeen mukaan maakunta voi palvelun tuottajaa osoittaessaan lisäksi ottaa huomioon asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumisen. Mielestäni virkkeeseen sisältyy liiaksi harkintavaltaa (”voi”), sillä säännösehdotuksessa tarkoitetut henkilöt ovat usein täysin riippuvaisia yhdestä ainoasta kielestä. Tästä syystä perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaisen oikeuden on toteuduttava erityisesti tämän henkilöryhmän kohdalla, eli maakunnan ”tulee” ottaa huomioon asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutuminen. Asia on keskeinen myös perustuslain 17 §:n 3 momentissa mainittujen ryhmien, erityisesti viittomakielisten, kohdalla.

Siksi hallituksen esitystä olisi täsmennettävä tältä osin, jotta se ei olisi perustuslain kannalta ongelmallinen.

19. Hallituksen esitykseen sisältyvässä 82 §:ssä säänneltäisiin valitusoikeutta. Kielellisten oikeuksien toteutumisen perspektiivistä ja ko. oikeuksien valvonnan perspektiivistä tarkasteltuna olisi mielestäni asianmukaista antaa valitusoikeus myös maakuntalakiehdotuksen 27 §:n tarkoittamalle kielivähemmistön vaikuttamistoimielimelle, sillä maakunnan ko. päätöksissä on useimmiten kyse sellaisista kollektiivisista kielellisistä oikeuksista, joiden valvonta maakuntavalituksen kautta ei ole luontevaa esimerkiksi yksittäiselle maakunnan jäsenelle. Tältä osin kielellisten perusoikeuksien turvaaminen liittyy perustuslain 21 §:ään.
20. Saamelaisia koskevat kielelliset oikeudet tulevat arvioitavaksi erillisessä lausunnossa, joka koskee saamen kielilakiin ehdotettuja muutoksia.
21. Hallituksen esityksen s. 252 asetetaan kysymys: ”Turvaako valinnanvapausmalli perustuslain 17 §:n mukaiset kielelliset oikeudet ja saamelaisten oikeuden käyttää saamen kieltä?” Mielestäni pääsääntöisesti kyllä, vaikka olenkin sitä mieltä, että lakiehdotusta on joiltakin osin täsmennettävä, jotta se voisi tulla ongelmitta hyväksytyksi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

C. Kansainvälisten kieltä koskevien ihmisoikeussopimusten vaikutus

22. Olen yllä kohdassa 5 tuonut esille, että Euroopan neuvoston kansallisia vähemmistöjä koskevan puiteyleissopimuksen 16 artiklan sovellettavuutta määrittävää tarkoitusperustetta olisi seurattava sitä silmällä pitäen, että hallituksen esityksessä saattaisi olla enemmistöltään ruotsinkielisen virka-alueen muodostumista vaikeuttavaa tarkoitushakuisuutta.
23. Euroopan neuvoston ministerikomitea on päätöslauselmassaan CM/ResCMN(2017)1 (15.3.2017) kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa kehottanut viranomaisia ottamaan huomioon neuvoa-antavan komitean neljännen lausunnon I ja II osassa olevat huomiot ja suositukset ja pyytänyt viranomaisia ryhtymään erityisesti seuraaviin toimiin tehostaakseen edelleen puiteyleissopimuksen täytäntöönpanoa: ”tehostetaan pyrkimyksiä varmistaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja on *asianmukaisesti saatavilla jokaisen ensimmäisellä kielellä*, erityisesti *ruotsin* ja *saamen* kielillä, ja että hallinnon uudistusten yhteydessä taataan vähemmistöihin kuuluvien kielelliset oikeudet.” (kurs. MS) Neuvoa-antavan komitean neljäs lausunto (Fourth Opinion on Finland - adopted on 24 February 2016 (ACFC/OP/IV(2016)002), published on 6 October 2016) löytyy internet -osoitteesta https://rm.coe.int/16806ae11a.
24. Euroopan neuvoston ministerikomitea on suosituksessan RecChL(2012)2 (14.3.2012) alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan soveltamisesta Suomessa suositellut, että Suomen viranomaiset ottavat huomioon kaikki asiantuntijakomitean huomiot ja suositukset ja ensisijaisesti: (3.) ”*toteuttavat lisätoimia* varmistaakseen *ruotsin*- ja *saamenkielisten* sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen saatavuuden.” (kurs. MS) Asiantuntijakomitean peruskirjan soveltamista Suomessa koskeva

raportti (ECRML (2012) 1, 14.3.2012) löytyy internet –osoitteesta https://rm.coe.int/16806d87ec.

D. Kokonaisarvio

25. Hallitus toteaa esityksensä HE 15/2017 vp. sivulla 693, että se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, ja esityksensä HE 47/2017 vp. sivulla 281, että se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Suurin osa hallituksen esityksiin sisältyvistä säännösehdotuksista onkin perustuslain kannalta ongelmattomia, tosin sillä varauksella, että monimutkaisen kokonaisuuden sisällä ei ole kovin helppo määrittää kaikkia ongelmakohtia.
26. Olen eräissä kohdin todennut, että lakiehdotuksia tulisi täsmentää, jotta ne voitaisiin säätää ongelmattomasti tavallisen lain säätämisjärjestyksessä
    -lakiehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi 6 §:n 1 momentin toinen virke (subjektiivinen kielellinen oikeus suomenkielisessä maakunnassa) (ks. kohta 9 yllä);
    -ehdotus valinnanvapauslaiksi 76 §:n 1 momentti ja 77 §: asiakkaan kielen näkyminen tietojärjestelmissä tulisi varmistaa (samoin HE 52/2017 vp. sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta, jonka julkista tietopalvelua koskevassa 11 §:ssä kansalliskielten käyttö tulisi varmistaa) (kohta 14 yllä);
    -ehdotus valinnanvapauslaiksi 45 §:n 1 momentti: tapa jolla ensisijaisen palvelun tuottajan kielelliset velvoitteet siirtyisivät tuotantoketjussa alihankkijalle tai alihankkijoille (ks. kohta 16 yllä);
    -ehdotus valinnanvapauslaiksi 74 §: suoran valinnan palveluja tuottavan sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suun hoidon yksikön toimintaan tulisi hallintolain ja julkisuuslain lisäksi soveltaa kielilakia (ks. kohta 17 yllä);
    -ehdotus valinnanvapauslaiksi 82 §: valitusoikeus tulisi antaa myös kielivähemmistön vaikuttamistoimielimelle (ks. kohta 19 yllä).
27. Olen kuitenkin yllä esittänyt myös näkökohtia sellaisista HE 15/2017 vp. ja valinnanvapauslakiin sisältyvistä lainsäädännöllisistä ehdotuksista, joiden säätämisessä tulisi käyttää perustuslainsäätämisjärjestystä. Perustuslainsäätämisjärjestystä edellyttävät mielestäni seuraavat esityksen kohdat:
    -lakiehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi 11 § 2 momentti (Pohjanmaan maakunnan poisjättäminen laajaa ympärivuorokautista päivystystä järjestävien maakuntien joukosta) suhteessa perustuslain 122 §:n 1 momentissa edellytettyyn suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuuteen saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan (ks. kohdat 2-6 yllä; tavallisen lain säätämismenettely edellyttää, että valinta tehtäisiin laillisuusharkinnan perusteella);
    -maakuntalakiehdotuksen 27 § (kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen pelkästään neuvoa-antava luonne ei riitä kompensoimaan ruotsinkielisen väestönosan osallistumismahdollisuuksien heikkenemistä) suhteessa perustuslain 17 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan (ks. kohta 10 yllä);
    -valinnanvapauslakiehdotuksen 11 § palvelun tuottajan valinnasta erityistilanteissa jättäisi maakunnalle liikaa harkintavaltaa (”voi lisäksi ottaa

huomioon asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumisen”) ja säännösehdotus tulisi siksi muuttaa velvoittavammaksi (”tulee ottaa huomioon asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutuminen”) (ks. kohta 18 yllä).

Ystävällisin terveisin,

Markku Suksi
Julkisoikeuden professori