



Grundlagsutskottet

Helsingfors, 23.11.2016

Ärende: RP 224/2016 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av hälso- och sjukvårdslagen och av socialvårdslagen

Hänvisning: Utskottets kallelse till sammanträde och begäran om skriftligt utlåtande 17.11.2016

Svenska Finlands folkting tackar för kallelsen till grundlagsutskottets sammanträde. I enlighet med sitt lagstadgade uppdrag tar Folktinget ställning till de frågor som har särskild betydelse för den svenskspråkiga befolkningen.

Svenska Finlands folkting (nedan Folktinget) har tagit del av regeringens proposition och ger sitt ställningstagande i det följande.

UTLÅTANDE

1 Förhållandet mellan grundlagens bestämmelser om social- och hälsovård samt språk

Folktinget hänvisar inledningsvis 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.

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.

Mäenpää konstaterar vidare i sitt utlåtande att en administrativ koncentration av specialsjukvård till större enheter betyder att sjukvårdens förvaltning omorganiseras. Detta utgör det som i 122 § 1 mom. i grundlagen avses med förvaltningens organisering, som förutsätter strävan efter en indelning i förenliga områden så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Enligt regeringen kan de språkliga rättigheterna tryggas genom förvaltningsinterna lösningar (bland annat genom samarbete mellan landskapen, organ för minoritetsspråken och verksamhetsindelning) och genom att föreskriva om rätten till service på finska eller svenska på samma grunder (s. 41-42).

Som kommentar till nämnda skrivning i lagförslaget framhåller Folktinget att det inte är tillräckligt att föreskriva om rätten till service. I lagstiftningen bör man skapa strukturer som har verklig kapacitet att ge varje finländare service på sitt eget modersmål. Hänvisningen till påverkansorganet för minoritetsspråket är närmast förnedrande då organet varken innehar insyn, inflytande eller ens en verklig anknytning till landskapsförvaltningen.

Enligt Folktinget är rättsläget klart till denna del: grundlagens bestämmelser skapar stark förpliktelse för det allmänna att beakta den finsk- och den svenskspråkiga befolkningens situation och behov. Detta bör genomsyra lagberedningsarbetet och synas som en verklig strävan att utreda, förstå och trygga de språkliga rättigheterna. Folktinget anser att det aktuella lagförslaget har betydande brister i detta hänseende.

2 Grundlagens bestämmelser om administrativ indelning

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.

Regeringen redogör för sin tolkning av grundlagens 122 § på sid 41 i propositionen. "Lagstiftaren kan dock inte anses vara skyldig att bland olika lösningar välja den lösningsmodell som är bäst med tanke på en enda grundläggande fri- och rättighet, förutsatt att faktorer med anknytning till accepterade aspekter av olika grundläggande fri- och rättigheter och andra fri- och rättighetssystem har vägts mot varandra och det tydligt och klart har angetts konstitutionellt godtagbara skäl till att lagstiftaren väljer en



annan lösningsmodell än den som medför minst problem med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och det allmännas demokratiska beteende (GrUU 67/2014 rd).”

Folktinget anser att regeringens argumentation i ovanstående citat är problematisk på flera punkter. I citatet nämns grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 67/2014 rd) gällande förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovården från förra regeringsperioden (RP 324/2014 rd). Folktinget anser att regeringen gör en egen tolkning av grundlagsutskottets utlåtande och att citatet i själva verket ger en snedvriden bild av grundlagsutskottets utlåtande. Folktinget finner att regeringens skrivning vittnar om att de grundläggande fri- och rättigheterna inte tillmätts den respekt som vore påkallad.

Riksdagens grundlagsutskott har i sin tolkningspraxis med tydlighet framfört att om en administrativt fungerande områdesindelning kan definieras på flera alternativa sätt, förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst tillgodoser 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 står det klart att den valda lösningen inte i praktiken kan trygga de språkliga rättigheterna. Man kan därmed dra slutsatsen att regeringen medvetet och klart prioriterat administrativa ändamålsenlighetsaspekter framom de språkliga rättigheterna.

I citatet låter man vidare förstå att ”konstitutionellt godtagbara skäl” kan berättiga till att avvika från en modell som är mest ändamålsenlig med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Det förblir oklart vad som avses med ”konstitutionellt godtagbara skäl” och någon verklig avvägning mellan de grundläggande språkliga rättigheterna och de ”konstitutionellt godtagbara skälen” har inte gjorts.

Vad gäller de grundläggande språkliga rättigheterna är frågan om Vasa centralsjukhus ställning särskilt viktig. I propositionen ställer man frågan huruvida Vasa centralsjukhus skulle utgöra en funktionerande del av helheten. Märkligt nog svarar man inte själv på frågan. Man konstaterar enbart att målsättningen är att minska överlappande service och ”kapprustning” (s. 41).

Varken i regeringens riktlinjer (s.18) eller i den samlade bedömningen (s. 20) har grundlagsbestämmelserna om administrativ indelning eller språkliga rättigheter beaktats. Det är oacceptabelt att språket inte ingått som kriterium vid valet av sjukhus som har fulljour och detta bör betraktas som en allvarlig brist i förslaget.



Med beaktande av att förslaget har långt gående konsekvenser för de språkliga rättigheterna är de angivna skälen till jourstrukturen och att Vasa centralsjukhus inte erhåller ansvar för omfattande jour klart otillräckliga. Folktinget förutsätter att lagförslaget ändras så att Vasa centralsjukhus erhåller ansvar för omfattande jourtjänster dygnet runt.

Detta bör också ses mot bakgrunden av den framtida befolkningsökningen som framgår ur officiella prognoser och i förhållande till den höga kvalitet som ges inom vården vid Vasa centralsjukhus.

3 Tvåspråkig vård inom en enspråkig organisation

Enligt propositionen är det av största vikt att säkerställa att reformen i tillräcklig utsträckning tryggar den svenskspråkiga servicen. Vad gäller Vasa centralsjukhus bör man enligt propositionen utvärdera om det finns alternativ som i det närmaste i samma mån tryggar rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster och samtidigt tryggar de språkliga rättigheterna (s. 41).

Enligt förslaget ska det vara möjligt att utveckla fungerande tvåspråkig service i Seinäjoki centralsjukhus. Folktinget framhåller dock att det är erkänt svårt att utveckla en fungerande tvåspråkig vård och service inom en enspråkig enhet. Tvåspråkigheten vid Vasa centralsjukhus, liksom vid de andra tvåspråkiga regionala sjukhusen, är resultatet av ett långsiktigt arbete. Regeringen medger också själv att det blir svårare att tillgodose de språkliga rättigheterna om servicen koncentreras till större enheter (s. 42).

Uppmaningen till Seinäjoki centralsjukhus att göra verksamheten mera tvåspråkig genom översättning av patientinstruktioner och rekrytering av svenskspråkig personal tyder enligt Folktinget på bristande insikter i hur utmanande det är att skapa en fungerande svenskspråkig vård i en enspråkigt finsk organisation. Den mängd utbildad personal med kunskaper i svenska som skulle behövas finns inte tillgänglig i Seinäjoki-regionen. Det finns ingen realism i att den fungerande tvåspråkiga verksamhet som idag finns i Vasa centralsjukhus, Mellersta Österbottens centralsjukhus, Malmiska sjukhuset, Raseborgs sjukhus och Borgå sjukhus ska kunna upprätthållas på stora enheter som inte har en tvåspråkig verksamhetskultur.

Folktinget ser att det inte är möjligt att utveckla tvåspråkig vård och service vid Seinäjoki centralsjukhus. I den lösning som presenteras är de språkliga rättigheterna därför inte tryggade. De svenskspråkiga invånarnas behov har inte tillgodosetts på samma grund som den finskspråkiga befolkningen när det gäller akutvård.



4 Språkbarriären utgör en allvarlig risk för patientsäkerheten

Språket är i akuta situationer i högsta grad en fråga om patientsäkerhet. Bristen på en god kommunikation mellan vårdpersonal och patient är då det största hindret för ett bra bemötande, det kan rentav handla om skillnaden mellan liv och död. Kommunikation på patientens eget språk är därför ett av vårdpersonalens viktigaste arbetsverktyg i mötet med patienter.

Enligt regeringen leder koncentrationen av jourverksamheten till bättre vårdkvalitet och högre patientsäkerhet (s. 41). För den språkliga majoriteten kan det ligga till på det viset – för den språkliga minoriteten kan det dock gå tvärtom ifall de språkliga rättigheterna inte tryggas.

Folktinget fäster uppmärksamhet vid att språkets och kommunikationens betydelse för patientsäkerheten har utretts i studier i Sverige, Kanada, Holland och USA. Studierna visar att de med svaga kunskaper i majoritetsspråket löper nästan dubbelt så stor risk att få komplikationer efter ett medicinskt ingrepp. När det gäller medelsvåra till allvarliga skador är risken för komplikationer tre gånger så hög bland de med svaga språkkunskaper. Andra forskningsresultat visar att vårdtiden ökar kraftigt för dem som har svaga kunskaper i majoritetsspråket. Likaså ökar risken markant för felmedicinering p.g.a. missförstånd mellan vårdpersonal och patient.

I Finland har vi inte en korrekt bild av detta eftersom man vid utredningen av vårdfel (Valvira) inte beaktar patientens modersmål.

Folktinget anser att betydelsen av språket i en akut situation accentueras av att flera aktörer måste kunna samverka för en god vård (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2010:4 s. 19). I bedömningen av patientens tillstånd och vårdbehov deltar flera aktörer i vårdkedjan och det är väsentligt att samverkan fungerar språkligt sett bland annat mellan nödcentral, akutvården, hälsovårdscentralen eller jourpolikliniken.

Ur patientsäkerhets- och ekonomisk synvinkel är det entydigt bäst att vårda patienter på deras eget modersmål. Folktinget förutsätter att riskerna för patientsäkerheten tas i beaktande vid utformandet av jourstrukturen.

5 De demokratiska rättigheterna för den svenskspråkiga befolkningen kringskärs ytterligare

Enligt grundlagen 14 § 4 mom. om rösträtt och rätt till inflytande ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Grundlagens 17 § 2 mom. om rätt till eget språk och egen kultur förpliktigar det allmänna till att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings samhälleliga behov enligt lika grunder.



Den svenskspråkiga befolkningens inflytande över det samhälleliga beslutsfattandet reduceras kraftigt i och med landskapsreformen. Detta ämnar man i reformen kompensera för genom ett påverkansorgan för minoritetsspråket som dock saknar offentlig makt, insyn och inflytande i landskapen. Folktinget har kritiserat denna lösning i skarpa ordalag.

Koncentreringen av den omfattande jouren till 12 sjukhus minskar ytterligare det demokratiska inflytandet över vården då särskilt de områden (Österbotten, Mellersta Österbotten) som har större andel svenskspråkiga personer fråntas inflytande över viktiga jourfrågor.

6 Avsaknad av verklig bedömning av de språkliga konsekvenserna

Förslagets utredning av konsekvenserna för de språkliga rättigheterna är ytlig. Bedömningen tar inte fasta på den faktiska situationen som den är i Seinäjoki. Ej heller har de språkliga konsekvenserna bedömts på ett grundligt sätt för de regionala sjukhus (Raseborgs, Åbolands, Borgå och Malmiska sjukhusen) vars verksamhet kringskärs kraftigt.

Grundlagsutskottets tolkningspraxis förutsätter att man bedömer de språkliga konsekvenserna av ändringar som påverkar den administrativa områdesindelningen redan innan ändringarna görs. Den språkliga konsekvensbedömningen bör göras innan regeringen ger sin proposition till riksdagen.

Folktinget ifrågasätter starkt att en så omfattande omorganisering av vårdstrukturerna genomförs utan en verklig språkkonsekvensbedömning. Som en del av denna bedömning bör man dessutom utreda förslagets konsekvenser för patientsäkerheten.

Redan utgående från den bristfälliga bedömning av de språkliga konsekvenserna som har utförts, kan man konstatera att det är uppenbart att tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna kommer att försämrats avsevärt i den föreslagna jourstrukturen. Förslaget bör justeras så att de språkliga rättigheterna kan garanteras också för befolkningen i Österbotten och Mellersta Österbotten. Detta förutsätter att Vasa centralsjukhus är ett av de sjukhus som ansvarar för fullskalig jourverksamhet dygnet runt.

En flytt av den omfattande jouren från Vasa centralsjukhus till något annat centralsjukhus får dessutom negativa återverkningar på de vårdfunktioner som blir kvar i Vasa. En omfattande jour samarbetar med fler specialiteter – om jouren minskar, minskar specialiteterna som fungerar i en tvåspråkig miljö. Förändringens konsekvenser för vård på svenska är därför en större fråga än enbart en omlokalisering av jourfunktioner.



FOLKTINGET
SVENSKA FINLANDS FOLKTING

Svenska Finlands folkting

Thomas Blomqvist
Folktingsordförande

Markus Österlund
Folktingssekreterare

Erik Munsterhjelm
Sakkunnig inom social- och hälsovård