



Perustuslakivaliokunta

Helsingissä 23.11.2016

Asia: HE 224/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Viite: Valiokunnan kutsu kokoukseen ja pyyntö kirjallisesta lausunnosta 17.11.2015

Svenska Finlands folkting kiittää kutsusta perustuslakivaliokunnan kokoukseen. Lakisääteisen tehtävänsä mukaisesti Folktinget ottaa kantaa kysymyksiin, jotka ovat erityisen tärkeitä Suomen ruotsinkielisen väestön kannalta.

Svenska Finlands folkting (jäljempänä Folktinget) on tutustunut hallituksen esitykseen ja esittää alla kantansa siitä.

LAUSUNTO

1 Perustuslain sosiaali- ja terveyspalveluita sekä kieltä koskevien säännösten välinen suhde

Folktinget haluaa aluksi viitata perustuslain säännöksiin koskien toisaalta sosiaali- ja terveyspalveluita ja toisaalta kieltä. Perustuslain 17 §:n (Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin) 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Tämä koskee myös riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluita. Kielelliset perusoikeudet edellyttävät, että kansalliskielet ovat sekä muodollisesti että tosiasiallisesti samanarvoisia ja että oikeudet toteutetaan tavalla, joka toimii käytännössä.

Perustuslain 19 §:n (Oikeus sosiaaliturvaan) 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Kokonaisuutena arvioituna perustuslain 17 § ja 19 § tarkoittavat, että turvattaessa oikeus riittäviin terveyspalveluita myös kielelliset oikeudet tulee turvata.

Professori Olli Mäenpää on lausunnossaan (1.7.2016) Svenska reformgruppenille, joka on Folktingetin ja Suomen Kuntaliiton ruotsinkielisen osaston yhdessä asettama elin, ottanut kantaa kielellisiin perusoikeuksiin kyseisessä uudistuksessa. Mäenpään mukaan kielelliset perusoikeudet on integroitava toimivaksi osaksi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen hallinnollista organisoimista ja toteuttamista. Mäenpää mukaan



oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ei voida turvata tavalla, joka sivuttaisi kielelliset perusoikeudet.

Mäenpää toteaa edelleen lausunnossaan, että erikoissairaanhoidon hallinnollinen keskittäminen suurempiin yksiköihin merkitsee, että sairaanhoidon hallinto järjestetään uudelleen. Kysymys on siten perustuslain 122 §:n 1 momentissa tarkoitettua hallinnon järjestämisestä, joka edellyttää pyrkimistä yhteensopiviin aluejaotuksiin niin, että suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada terveyspalveluja omalla kielellään turvataan samanlaisten perusteiden mukaisesti.

Hallituksen mukaan kielellisten oikeuksien toteutumista voidaan turvata hallinnon sisäisillä ratkaisulla (muun muassa maakuntien välisellä yhteistyöllä, vähemmistökieliselä toimielimellä ja toimipistejaolla) sekä säätämällä ihmisten oikeudesta saada palveluja suomen tai ruotsin kielellä samoin perustein (s. 42).

Kommenttina edellä mainitulle lakiesityksen kirjaukselle Folktinget toteaa, ettei säätäminen oikeudesta palveluun ole riittävää. Lainsäädännössä tulee luoda rakenteita, joilla on todellinen kapasiteetti tarjota jokaiselle suomalaiselle palvelua hänen omalla äidinkielellään. Viittaus vähemmistökielen vaikuttamistoimielimeen on lähinnä halventava, koska vaikuttamistoimielimellä ei riittävää tiedonsaantia, vaikutusvaltaa tai edes todellista yhteyttä maakuntahallintoon.

Folktingetin mukaan oikeudellinen tilanne on tältä osin selkeä: perustuslain säännökset luovat julkiselle vallalle vahvan velvoitteen ottaa huomioon kielellisen vähemmistön tilanne ja tarpeet. Tämä velvoite tulee ottaa huomioon lainvalmistelutyössä, ja sen tulee näkyä todellisena pyrkimyksenä selvittää, ymmärtää ja turvata kielelliset oikeudet. Folktinget katsoo, että kyseisessä lakiesityksessä on tässä suhteessa huomattavia puutteita.

2 Perustuslain säännökset hallinnollisista jaotuksista

Hallintoa järjestettäessä tulee perustuslain 122 §:n (hallinnolliset jaotukset) mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Hallitus selvittää tulkintaansa perustuslain 122 §:stä lakiesityksen sivulla 41. ”Lainsäätäjällä ei voida kuitenkaan katsoa olevan velvollisuutta valita eri ratkaisuvaihtoehdoista yhden perusoikeuden näkökulmasta parasta ratkaisumallia kunhan eri perusoikeuksiin ja muihin perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttäviin näkökohtiin liittyviä seikkoja on riittävästi punnittu keskenään ja on selkeästi, valtiosäännön kannalta hyväksyttävillä perusteilla perusteltu se, jos



lainsäätäjää valitsee muun kuin perusoikeuksien ja julkisen vallan kansanvaltaisen käyttämisen kannalta vähiten ongelmallisen ratkaisumallin (PeVL 67/2014 vp.).”

Folktinget katsoo, että hallituksen argumentointi edellä esitetystä lainauksessa on ongelmallinen useassa suhteessa. Lainauksessa mainitaan perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 67/2014 vp), joka koskee edellisellä hallituskaudella tehtyä esitystä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (HE 324/2014 vp). Folktinget katsoo, että hallitus tekee oman tulkintansa perustuslakivaliokunnan lausunnosta ja että lainaus itse asiassa antaa vääristyneen kuvan perustuslakivaliokunnan lausunnosta. Folktingetin mukaan hallituksen kirjaus osoittaa, ettei perusoikeuksiin suhtauduta asianmukaisella kunnioituksella.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään selkeästi esittänyt, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako voidaan määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet.

Professori Mäenpään mukaan lainvalmistelussa hallinnollisille tarkoituksenmukaisuusnäkökohdille ja taloudellisille näkökohdille ei ole mahdollista antaa perusoikeuksiin rinnastuvaa tai ne ohittavaa painoarvoa.

Folktingetin mukaan on selvä, että valittu ratkaisu ei voi käytännössä turvata kielellisiä perusoikeuksia. Tästä voidaan vetää sellainen johtopäätös, että hallitus on tietoisesti ja selkeästi asettanut hallinnolliset tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat kielellisten oikeuksien edelle.

Lainauksessa annetaan lisäksi ymmärtää, että ”valtiosäännön kannalta hyväksyttävät perusteet” voivat oikeuttaa poikkeamaan mallista, joka on tarkoituksenmukaisin perusoikeuksien kannalta. On epäselvää, mitä ”valtiosäännön kannalta hyväksyttävillä perusteilla” tarkoitetaan, eikä kielellisten perusoikeuksien ja ”valtiosäännön kannalta hyväksyttävien perusteiden” välillä ole tehty todellista arviointia.

Kielellisten perusoikeuksien kannalta Vaasa keskussairaalan asema on erityisen tärkeä. Lakiesityksessä kysytään, muodostuisiko Vaasan keskussairaala toimiva osa kokonaisuutta. Kumma kyllä itse kysymykseen ei anneta vastausta. Esityksessä todetaan vain, että tavoitteena on vähentää päällekkäisyyttä ja ”kilpavarustelua” (s. 42). (Esityksessä on ilmeisesti kuitenkin kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että Vaasan keskussairaala sijaitsee rannikolla, minkä vuoksi sen saavutettavuuden ei katsota olevan paras mahdollinen. Lisäksi viitataan siihen, että alue on pitkä ja kapea.)

Perustuslain säännöksiä hallinnollisesta jaotuksesta tai kielellisistä oikeuksista ei ole otettu huomioon hallituksen linjauksissa (s. 18) tai kokonaisarvioinnissa (s. 20). Se,



ettei kieli ole ollut kriteeri valittaessa sairaalaa, jossa on ympärivuorokautinen päivystys, ei ole hyväksyttävää, ja tätä tulee pitää vakavana puutteena esityksessä.

Kun otetaan huomioon, että esityksellä on syvällisiä vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin, esitetyt syyt päivystyksen rakenteelle ja sille, ettei Vaasan keskussairaala saa vastuuta laajasta päivystyksestä, ovat selkeästi riittämättömät. Folktinget edellyttää, että lakiesitystä muutetaan niin, että Vaasa keskussairaala saa vastuun laajasta ympärivuorokautisesta päivystyksestä.

Tätä vaatimusta tulee tarkastella myös suhteessa tulevaan väestönkasvuun, joka käy ilmi virallisista ennusteista, ja Vaasan keskussairaalan tarjoaman hoidon korkeaan tasoon.

3 Kaksikielinen hoito yksikielisessä organisaatiossa

Hallituksen esityksen mukaan on erittäin tärkeää varmistaa, että uudistus turvaa ruotsinkielisten palveluiden saatavuuden riittävässä määrin. Vaasan keskussairaalan osalta tulee esityksen mukaan arvioida, onko olemassa vaihtoehtoja, joissa oikeus sosiaali- ja terveyden huollon palvelujen saatavuuteen toteutuisi lähes yhtäläisellä tavalla ja joka samalla turvaa kielelliset oikeudet (s. 41).

Esityksen mukaan Seinäjoen keskussairaalassa olisi mahdollista kehittää toimiva kaksikielinen palvelu. Folktinget toteaa kuitenkin, että on tunnetusti vaikeaa luoda toimivaa kaksikielistä hoitoa ja palvelua yksikieliseen yksikköön. Vaasa keskussairaalan kaksikielisyys, kuten kaksikielisyys muissa kaksikielisissä aluesairaaloissa, on pitkäjänteisen työn tulosta. Hallitus myöntää myös itse, että kielelliset oikeudet on vaikeampi toteuttaa jos palvelu keskitetään suurempiin yksiköihin (s. 43).

Kehotus Seinäjoen keskussairaalalle tehdä toiminnasta kaksikielisempää kääntämällä potilaille tarkoitettua ohjeistusta ja rekrytoimalla ruotsinkielistä henkilöstöä osoittaa Folktingentin mukaan puutteellista käsitystä siitä, miten haastavaa on luoda toimivaa kaksikielistä hoitoa yksikieliseen (suomenkieliseen) organisaatioon. Seinäjoen alueella ei ole saatavissa tarvittavaa määrää koulutettua henkilöstöä, joka hallitsee ruotsin kielen. Ei ole realistista olettaa, että sellaista toimivaa kaksikielistä toimintaa, jota on tällä hetkellä Vaasan keskussairaalassa, Keski-Pohjanmaan keskussairaalassa, Malmin sairaalassa, Raaseporin sairaalassa ja Porin sairaalassa, voitaisiin ylläpitää suurissa yksiköissä, joissa ei ole kaksikielistä toimintakulttuuria.

Folktingetin mukaan Seinäjoen keskussairaalaan ei ole mahdollista kehittää kaksikielistä hoitoa ja palvelua. Tämän vuoksi kielellisiä oikeuksia ei ole



turvattu esitetystä ratkaisusta. Ruotsinkielisten asukkaiden tarpeita ensihoidon suhteen ei ole otettu huomioon samoin perustein kuin suomenkielisen väestön.

4 Kielimuuri on vakava riski potilasturvallisuudelle

Akuuteissa tilanteissa kieli on mitä suurimmassa määrin potilasturvallisuuskysymys. Puutteellinen viestintä hoitohenkilöstön ja potilaan välillä on tällöin suurin este asiakkaan hyvälle kohtaamiselle, ja kyseessä voi jopa olla ero elämän ja kuoleman välillä. Kommunikointi potilaan äidinkielellä on tämän vuoksi yksi hoitohenkilöstön tärkeimmistä työvälineistä potilaiden kohtaamisessa.

Hallituksen mukaan päivystystoiminnan keskittäminen johtaa hoidon parempaan laatuun ja potilasturvallisuuden lisääntymiseen (s. 41). Tämä saattaa pitää paikkansa kielellisen enemmistön kohdalla, mutta kielellisen vähemmistön näkökulmasta lopputulos voi olla päinvastainen, jos kielellisiä oikeuksia ei turvata.

Folktinget kiinnittää huomiota siihen, että kielen ja viestinnän merkitystä potilasturvallisuudelle on tutkittu Ruotsissa, Kanadassa, Hollannissa ja Yhdysvalloissa. Tutkimukset osoittavat, että henkilöillä, jotka hallitsevat enemmistökielen huonosti, on lähes kaksikertainen komplikaatioiden riski lääketieteellisen toimenpiteen jälkeen. Keskivaikeiden tai vaikeiden vammojen ollessa kyseessä komplikaation riski on kolminkertainen sellaisten henkilöiden keskuudessa, joiden kielitaito on heikko. Muut tutkimustulokset osoittavat, että heikosti enemmistökielen hallitsevien henkilöiden hoitoajan pituus kasvaa voimakkaasti. Lisäksi väärän lääkityksen riski kasvaa huomattavasti hoitohenkilöstön ja potilaan välisten väärinymmärrysten johdosta.

Suomessa tästä ei ole oikeaa kuvaa, koska hoitovirheitä tutkittaessa (Valvira) ei oteta huomioon potilaan äidinkieltä.

Folktinget katsoo, että kielen merkitys akuutissa tilanteessa korostuu, koska hyvä hoito edellyttää useiden toimijoiden yhteistyötä (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja 2010:4 s. 19). Potilaan tilaa ja hoidon tarvetta arvioitaessa hoitoketjuun osallistuu useita eri toimijoita, ja on oleellista, että yhteistyö toimii kielellisesti mm. hätäkeskuksen, ensihoidon, terveyskeskuksen tai päivystyksen välillä.

Potilasturvallisuuden ja taloudellisen näkökohdan kannalta on yksiselitteisesti parasta hoitaa potilaita näiden omalla äidinkielellä. Folktinget edellyttää, että potilasturvallisuuteen kohdistuvat riskit otetaan huomioon päivystystoiminnan rakennetta muodostettaessa.



5 Ruotsinkielisen väestön demokraattisia oikeuksia vähennetään entisestään

Perustuslain 14 §:n (Vaali- ja osallistumisoikeudet) 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 17 §:n (Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin) 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Ruotsinkielisen väestön vaikutusmahdollisuus yhteiskunnalliseen päätöksentekoon heikkenee voimakkaasti maakuntauudistuksen myötä. Uudistuksessa tätä on tarkoitus kompensoida vähemmistökielen vaikuttamistoimielimellä, jolla ei kuitenkaan ole julkista valtaa, riittävää tiedonsaantia tai vaikutusvaltaa maakunnissa. Folktinget on arvostellut tätä ratkaisua ankarasti.

Laajan päivystyksen keskittäminen 12 sairaalaan vähentää entisestään demokraattisia vaikutusmahdollisuuksia hoidon suhteen, koska etenkin niiltä alueilta (Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaa), joilla ruotsinkielisten osuus on suurempi, otetaan pois vaikutusvalta tärkeissä päivystykseen liittyvissä kysymyksissä.

6 Kielellisten vaikutusten todellisen arvioinnin puuttuminen

Esityksen selvitys vaikutuksista kielellisiin oikeuksiin on pinnallinen. Arvioinnissa ei oteta huomioon todellista tilannetta Seinäjoella. Kielellisiä vaikutuksia ei myöskään ole arvioitu perusteellisesti aluesairaaloiden osalta (Raaseporin, Turunmaan, Porvoon ja Malmin sairaalat), joiden toimintaa supistetaan voimakkaasti.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö edellyttää, että hallinnolliseen aluejaotukseen vaikuttavien muutosten osalta kielelliset vaikutukset arvioidaan ennen muutosten toteuttamista. Kielellinen vaikutusarviointi tulee tehdä ennen kuin hallitus antaa esityksensä eduskunnalle.

Folktinget kyseenalaistaa voimakkaasti sen, että näin laaja hoitorakenteiden uudelleenjärjestely toteutetaan ilman todellista arviota kielellisistä vaikutuksista. Osana tätä arviota tulee lisäksi tutkia esityksen vaikutukset potilasturvallisuuteen.

Vaikka kielelliset vaikutukset on arvioitu puutteellisesti, on ilmeistä, että kielellisten oikeuksien turvaaminen heikkenee huomattavasti ehdotetussa päivystysrakenteessa. Esitystä tulee muokata niin, että Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan väestölle voidaan taata kielelliset oikeudet. Tämä edellyttää sitä,



että Vaasan keskussairaala on yksi niistä sairaaloista, jotka vastaavat laajasta, ympärivuorokautisesta päivystyksestä.

Laajan päivystyksen siirtäminen Vaasan keskussairaalaan johonkin toiseen keskussairaalaan vaikuttaisi lisäksi kielteisesti Vaasaan jääviin toimintoihin. Laaja päivystys tekee yhteistyötä useiden erikoisalojen kanssa – jos päivystys supistuu, myös kaksikielisessä ympäristössä toimivat erikoissalat vähenevät. Muutoksen vaikutukset ruotsin kielellä annettavaan hoitoon ovat tämän vuoksi merkittävämpi kysymys kuin vain päivystystoimintojen uudelleenorganisointi.

Svenska Finlands folkting

Thomas Blomqvist
puheenjohtaja

Markus Österlund
pääsihteeri

Erik Munsterhjelm
Sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntija