

HE 224/2016 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI TERVEYDENHUOLTOLAIN JA SOSIAALIHUOLTOLAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on 17.11.2016 pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 224/2016 vp), jatkossa päivystysuudistus. Oikeusministeriö toteaa kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa.

Oikeusministeriö on 12.9.2016 antanut sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä luonnoksesta valtioneuvoston asetuksiksi kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä. Lausunnossa on käsitelty laajasti kielellisiä oikeuksia koskevia seikkoja jotka tulisi huomioida esityksen oikeudellisessa arvioinnissa sekä jatkovalmistelussa. Lausunnossa esitetyt huomiot ovat ajankohtaisia myös arvioitaessa hallituksen esitystä päivystysuudistuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriölle annettu lausunto lähetetään tämän lausunnon liitteenä.

Esityksen kielelliset vaikutukset

Oikeusministeriö huomautti sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossaan kielivaikutusten arvioinnin puuttumisesta. Lausunnossa pyydettiin ministeriötä ottamaan kantaa ainakin seuraaviin kysymyksiin: Ovatko suomen- ja ruotsinkielinen väestö ehdotuksen mukaan tosiasiallisesti yhdenvertaisessa asemassa? Vaikuttaako ehdotus omakielisten palveluiden käytännön toteutumiseen? Saako henkilö käytännössä palvelua omalla kielellään ilman että hän joutuu sitä vaatimaan tai että se aiheuttaa hänelle lisävaivaa? Kasautuvatko vaikutukset tietyille ryhmälle? Ovatko samaan kieliryhmään kuuluvat henkilöt, joilla on samat säädetyt oikeudet yhdenvertaisessa asemassa omakielisten palveluiden saatavuuden suhteen? Vaikeutuuko kielitaitoisen henkilöstön rekrytointi esim. toimipaikan siirtymisen johdosta? Vaikuttaako esitys henkilöstöltä käytännössä vaadittavaan kielitaitoon?

Oikeusministeriö on 26.10.2016 antanut ohjeen kielellisten vaikutusten arviointiin (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 46/2016). Hallituksen esityksen kielivaikutusten arvioinnin laatua tulisi tarkastella oikeusministeriön ohjeen perusteella.

Hallituksen esityksessä arvioidut vaikutukset kielellisiin oikeuksiin

Hallituksen esityksessä on arvioitu kielellisiä vaikutuksia. Vaikutusarvioinnissa todetaan että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 67/2014 vp ottanut kannan, jonka mukaan lainsäätäjällä ei olisi velvollisuutta valita ratkaisumallia, jossa kielelliset perusoikeudet parhaiten toteutetaan. Perustuslakivaliokunnan kannanottoon viitataan myös siltä osin että perusoikeuksien ja julkisen vallan kansanvaltaisen käyttämisen kannalta vähiten ongelmallinen ratkaisumalli voidaan valita (s. 41).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin, huomauttanut lausunnossaan 67/2014 vp, että hallintoa järjestettäessä on otettava huomioon perustuslain 122 §:ssä ja 17 §:ssä säädetty kielelliset perusoikeudet. Perustuslakivaliokunnan mukaan kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa. Tämä tarkoittaa 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, s. 3).

Esityksen arvioinnissa tuodaan useassa kohdassa esille että kielellisten oikeuksien toteutumista voidaan turvata lainsäädännöllä sekä hallinnon sisäisillä ratkaisulla (mm. sivut 42 ja 43). Kielellisten oikeuksien turvaamisen kannalta keskeisinä keinoina mainitaan myös maakuntien välinen yhteistyö, vähemmistökielen toimielin sekä toimipistejako. Arvioinnissa todetaan myös seuraavaa: *”Ruotsinkielisten potilaiden kielellisten oikeuksien toteutumista päivystystilanteissa Seinäjoen laajan ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen yksikössä tulee turvata käytännössä useilla tavoilla, esimerkiksi sopimalla lääkärinkonsultaatiosta Vaasan sairaanhoitopiirin kanssa, huolehtimalla potilaille tarkoitetun ohjeistuksen kääntämisestä ruotsiksi ja rekrytoimalla ruotsin kielen taitoista henkilökuntaa.”*

Kaksikielisissä sairaanhoitopiireissä, kuten Helsingin ja Uudenmaan, Varsinais-Suomen sekä Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiireissä velvollisuus järjestää palvelut suomeksi ja ruotsiksi sekä asiakkaan oikeus saada palvelua valitsemallaan kielellä, on turvattu laissa. On myös tosiasia että hallinnon sisäisillä ratkaisulla on vaikutuksia kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri on yksikielisesti suomenkielinen ja että ruotsinkielisellä asiakkaalla ei ole oikeutta saada palvelua ruotsiksi Seinäjoen keskussairaalassa. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että kunnille tai kuntayhtymille ei voida säätää velvollisuuksia muulla kuin lailla. Lakiesityksen yleisperusteluissa esitetty velvoite huolehtia kielellisistä oikeuksista ei ole sitova, eikä turvaa ruotsinkielisten potilaiden oikeutta saada palvelua omalla kielellään.

Esityksessä todetaan että nyt ehdotetut säädösmuutokset mahdollistavat jatkossakin samanlaisen väestön tarpeisiin ja voimavarojen tarkoituksenmukaiseen käyttöön perustuvan sopimuksellisen yhteistyön yli sairaanhoitopiirien ja erityisvastuualueiden rajojen ja että esimerkiksi Vaasan ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiireillä jatkossakin olisi mahdollisuus järjestämissopimusta valmisteltaessa määritellä ympärivuorokautisen lääkäripäivystyksen laajuutta. Säännöksillä ei esityksen mukaan automaattisesti rajoiteta ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen laajuutta. Oikeusministeriö pitää tällaista sopimusmahdollisuutta tärkeänä mutta painottaa samalla että PL 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen edellyttää aktiivista toimintaa. Toisin sanoen ei riitä että perusoikeuksien toteutumista ei rajoiteta julkisen vallan toimesta.

Vaikutusarviointi sisältää joissakin kohdissa puutteellisia tietoja muun muassa kielitaitovaatimuksista ja niiden asettamisesta. Erityisvastuualueiden kielellinen asema ei myöskään ilmene selkeästi. Perustuslakivaliokunnan tulisi käsittelyssään kiinnittää huomiota arviointiinsa vaikuttavien tietojen oikeellisuuteen.

Vaikutusarvioinnissa ei myöskään ole esitetty sellaista vertailua Vaasan ja Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirien välillä, jotta hallinnollisesti toimiva aluejako voitaisiin määritellä ainoastaan esityksessä esiintuotujen tietojen perusteella.

Oikeusministeriön näkemys esityksen kielellisistä vaikutuksista

Oikeusministeriön ohjeessa kielellisten vaikutusten arviointiin edellytetään muun muassa arviointia yksilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Valmistelun yhteydessä tulisi muun muassa tarkastella seuraavia asioita: Vahvistetaanko vai heikennetäänkö yksilön lakisääteistä oikeutta saada palvelua omalla kielellä? Lisääkö vai vähentääkö ehdotettu sääntely suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallista yhdenvertaisuuden toteutumista? Onko ehdotuksella vaikutuksia omakielisten palveluiden käytännön toteutumiseen jonkin kieliryhmän kohdalla? Johtaako ehdotettava laki vaikutusten kasautumiseen tietylle ryhmälle?

Käytännössä Vaasan sairaanhoitopiiriin 85.000 ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin noin 12.000 ruotsinkielistä asukasta ohjattaisiin yksikieliseen Seinäjoen sairaalaan, jossa ehdotuksen mukaan lähin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö sijaitsisi. Tämä tarkoittaisi että Pohjanmaan ruotsinkielisellä väestöllä ei olisi enää oikeutta saada palvelua ruotsiksi tietyissä kiireellisen hoidon tilanteissa. Vaikka Seinäjoen keskussairaalassa pyrittäisiinkin esityksen kehotusten mukaisesti huolehtimaan ruotsinkielisistä palveluista, kielellisten oikeuksien toteutuminen käytännössä heikkenisi verrattuna siihen, että Vaasan keskussairaala järjestäisi palvelut. Oikeusministeriön käsitys perustuu laajaan aineistoon kielellisten perusoikeuksien toteutumisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, jota on kerätty vuonna 2017 annettavan, kielilainsäädännön soveltamista koskevan hallituksen kertomuksen valmistelun yhteydessä.

PL 17 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslakivaliokunta on todennut että tällä korostetaan kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan, ja että perustuslain 17 §:n säännös puolestaan edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä. (PeVL 21/2009 vp)

Laajan ympärivuorokautisen päivystyksen aluejaossa tulisi arvioida sekä kielten muodollista yhdenvertaista kohtelua, että myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista. Esitys näyttää johtavan siihen että Pohjanmaan ruotsinkieliset asiakkaat eivät olisi muodollisesti eivätkä tosiasiallisesti yhdenvertaisessa asemassa suomenkielisten asiakkaiden kanssa, jos heidät tietyissä tilanteissa ohjataan yksikielisen suomenkielisen sairaanhoitopiiriin asiakkaiksi.

Oikeusministeriön ohjeen mukaan toimipisteiden siirtämisestä johtuvia vaikutuksia kielellisten oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen tulisi arvioida, sekä vaikutuksia henkilöstön käytännön kielitaitovaatimuksiin. Vaikutusarvioinnissa tulisi myös arvioida muutoksen vaikutuksia kielitaitoisen henkilökunnan rekrytointimahdollisuuksiin.

Hallinnollisesti toimiva aluejako ja kielellisten oikeuksien turvaaminen

Esityksen kappaleessa 3.2 kerrotaan toteuttamisvaihtoehdoista sekä laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköiden lukumäärään vaikuttavat seikat. Esityksen 50 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kerrotaan ne kriteerit jotka ovat vaikuttaneet päivystyksen toimipisteverkon valintaan.

Päivystysyksiköiden lukumäärää perustellaan muun muassa potilasturvallisuudella. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kielellisten oikeuksien toteutuminen on olennainen osa potilasturvallisuutta.

Esityksen 50 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on lueteltu laajan ympärivuorokautisen päivystyksen toimipisteiden valintaan vaikuttavat kriteerit. Perusteluissa todetaan että mikään yksittäinen kriteeri (yliopistollisia sairaaloita lukuun ottamatta) ei määrää yksittäisen sairaalan statusta, ja että laajan päivystysvastuun toimipisteverkko on suunniteltava valtakunnallisena kokonaisuutena.

Lausunnossaan aluehallintouudistuksesta perustuslakivaliokunta lausui seuraavaa: *”Perustuslakivaliokunta korostaa, että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa. Koko valtion aluehallintoa koskevan uudistuksen yhteydessä on tärkeää tehdä perusteellinen arviointi siitä, miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään.”* (PeVL 21/2009 vp). Aluehallintoa koskeva uudistus on verrattavissa nyt käsiteltävänä olevassa päivystysuudistukseen. Esityksestä ei ilmene että perustuslakivaliokunnan edellyttämää vertailua olisi tehty päivystysuudistuksen yhteydessä. Jää epäselväksi onko kielelliset perusoikeudet otettu huomioon siinä vaiheessa kun laajan ympärivuorokautisen päivystyksen toimipisteiden verkostoa on määritelty.

Oikeusministeriön lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriölle päivystysuudistuksesta 12.9.2016 on lueteltu perustuslakivaliokunnan sekä muun muassa valtioneuvoston oikeuskanslerin tulkintoja PL 122 §:stä. Tulkintakäytännöstä ilmenee yksiselitteisesti että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet.

Oikeusministeriö pitää mahdollisena että laajan ympärivuorokautisen päivystyksen aluejako voidaan määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla. Tämä koskee etenkin kysymystä siitä, järjestetäänkö tällainen päivystys yksikielisessä Seinäjoen keskussairaalassa vai vaihtoehtoisesti kaksikielisessä Vaasan keskussairaalassa. Jos aluejako voidaan määritellä usealla vaihtoehtoisella tavalla, on valittava se vaihtoehto joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet.

Suhde perustuslakiin ja sääätämisjärjestys

Hallitus on arvioinut että esityksessä esitetyt säännökset turvaavat perustuslaissa turvatut kielelliset oikeudet.

Perusteluissa todetaan että ehdotetut säännökset eivät muuta kielellisiä oikeuksia koskevaa sääntelyä (s. 77). Oikeusministeriö toteaa että tämä sinänsä on totta, mutta että esitetty aluejako johtaa Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan ruotsinkielisen väestön lakisääteisten kielellisten oikeuksien olennaiseen heikkenemiseen tai lakkaamiseen eräissä kiireellistä hoitoa vaativissa tilanteissa.

Perusteluissa on lisäksi todettu että kielellisten oikeuksien toteutumista on turvattu käytännössä sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännöllä ja että toteutuminen käytännössä turvataan terveydenhuoltolain (1326/2010) 44 §:ssä. Oikeusministeriö toteaa, että kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä silloin kun asiakasta palvellaan hänen valitsemallaan kielellä, ilman että asiakas joutuu niitä vaatimaan. Tämä tarkoittaa

esimerkiksi sitä, että potilasta hoitava lääkäri, sekä muu hoidon toteuttamiseen osallistuva henkilökunta viestii potilaan kanssa potilaan kielellä. Kielelliset oikeudet terveydenhuollossa eivät tällä hetkellä toteudu lain edellyttämällä tasolla kaikissa kaksikielisissä sairaanhoitopiireissä.

Oikeusministeriön ohjeessa 46/2016 todetaan, että kielelliset oikeudet toteutuvat lähtökohtaisesti parhaiten alueilla, joilla vähemmistökielisten osuus on suuri. Käsitys perustuu valtioneuvoston kertomuksiin kielilainsäädännön soveltamisesta 2006, 2009 ja 2013. Oikeusministeriö pitää lisäksi epätodennäköisenä, että yksikielinen suomenkielinen sairaanhoitopiiri jolla ei ole velvollisuutta järjestää palveluja ruotsiksi, toteuttaisi ruotsinkieliset palvelut paremmin kuin kaksikielinen sairaanhoitopiiri, jolla on lakisääteinen velvollisuus järjestää palvelut molemmilla kielillä.

Perustuslain 17 §:n 2 momentti sisältää perustuslaillisen toimeksiannon julkiselle vallalle huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksellä on merkitystä kun yhteiskunnallisia palveluita järjestetään. Jos palvelut järjestetään siten, että toisella kieliryhmällä ei ole lainkaan tietyissä tilanteissa oikeutta käyttää tai saada palvelua omalla kielellään, jää kyseenalaiseksi, täyttääkö ratkaisu perustuslain edellytykset.

Saamenkieliset palvelut

Saamen kielilain 32 §:n 3 momentin mukaan lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten on noudatettava saamen kielilain säännöksiä sovellettaessa potilaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (785/1992) ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (812/2000). Lain esitöissä (HE 46/2003, s. 44) on todettu, että tarve saada saamenkielistä palvelua sosiaali- ja terveydenhoidossa on suuri ja että kielelliset oikeudet ovat toteutuneet puutteellisesti sosiaali- ja terveydenhoidossa. Lisäksi lain esitöissä on todettu, että oikeudesta käyttää saamen kieltä sosiaali- ja terveydenhoidon asiakastilanteissa ei kuitenkaan ole tarvetta ottaa lakiin omaa säännöstä, sillä oikeus käyttää saamen kieltä mainituissa tilanteissa on turvattu jo lain 4 ja 12 §:n perusteella.

Esityksessä todetaan, että ”Saamenkielinen tulkkaus täyttää lain vaatimukset.” (s. 43 ja 47). Oikeusministeriö toteaa että viranomaisella on ensisijainen velvollisuus palvella saamenkielistä asiakasta saameksi ja vasta toissijaisesti velvollisuus järjestää asiassa tulkkaus. Lisäksi saamenkielisen henkilön oikeutta palveluiden saamiseen äidinkielellään ei voida jättää toteuttamatta sillä perusteella, että henkilö osaa suomen tai ruotsin kieltä.

Muita huomioita

Hallituksen esityksen lakiehdotusten ruotsinkielistä versiota ei ole tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä. Valtioneuvoston asialistassa olisi tullut olla merkintä tällaisesta asiasta. Mainintaa ei kuitenkaan ole. Lakiehdotuksen ruotsinkielisen version oikeellisuuteen tulisi täten kiinnittää huomiota.

Kieliasianneuvos

Corinna Tammenmaa