

LAUSUNTO

Kieliasianneuvos
Corinna Tammenmaa

30.3.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE MAAKUNTIEN PERUSTAMISTA JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI SEKÄ EUROOPAN PAIKALLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJAN 12 JA 13 ARTIKLAN MUKAISEN ILMOITUKSEN ANTAMISEKSI (HE 15/2017 vp)

Kielelliset oikeudet

Maakuntalaki

27 § Vähemmistökielen vaikuttamistoimielin

Esityksen mukaan kaksikielisissä maakunnissa vaikuttamistoimielin korvaisi voimassa olevan erikoissairaanhoidolain (1062/1989) 18 §:ssä tarkoitetun lautakunnan. Nämä vaikuttamistoimielimet eivät olisi 29 §:ssä tarkoitettuja maakunnan toimielimiä, jotka ovat maakunnan viranomaisia ja jotka voivat käyttää julkista valtaa. Niille ei siten voitaisi delegoida toimivaltaa. Esityksessä todetaan lisäksi että ruotsinkielisten osuus kaksikielisissä maakunnissa on pieni (pl. Pohjanmaa) ja siksi erityisesti kaksikielisissä kunnissa asuvien ruotsinkielisten todellinen vaikutusmahdollisuus päätöksentekoon saattaa jossain määrin kokonaisuutena ottaen heiketä.

Julkisen vallan tehtävänä on PL 14 §:n 3 momentin mukaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään

koskevaan päätöksentekoon. Julkiselle vallalle perustuslain 17 §:n 2 momentissa osoitettu velvollisuus huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan voi niin ikään edellyttää ruotsinkielisen väestön demokraattisia vaikutusmahdollisuuksia tukevia ja vahvistavia järjestelyjä, kun kyseessä on keskeisten sosiaalisten tai sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen. Perustuslakivaliokunta onkin pitänyt asianmukaisena perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien kannalta muun muassa ehdotusta vähemmistökielen lautakunnasta, jollainen oli viime vaalikaudella annettussa hallituksen esityksessä kaikilla erikielisiä tai kaksikielisiä kuntia käsittävillä sosiaali- ja terveysalueilla sekä tuottamisvastuussa olevissa kuntayhtymissä (PeVL 67/2014 vp, s.14).

Ehdotuksen mukaan päätöksenteko sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä siirtyy kunnilta maakunnille. Tämä tarkoittaa, että ruotsinkielisten ja saamenkielisten mahdollisuudet vaikuttaa ruotsinkielisiin ja saamenkielisiin palveluihin demokraattisen edustuksen kautta, pienenee maakunnissa verrattuna siihen, mikä heidän mahdollisuuteensa vaikuttaa on kunnassa. Tämä koskee kuntia joissa ruotsinkielisten ja saamenkielisten osuus kunnan väestöstä on suurempi kuin vastaava osuus tulevan maakunnan väestöstä. Kun kielellisistä oikeuksista huolehtiminen demokraattisen edustuksen kautta selkeästi heikkenee, olisi vastavasti luotava riittävän vahva järjestelmä kielellisten oikeuksien ennakkovalvontaa, seurantaa ja muita mahdollisia toimenpiteitä varten. Vaikuttamistoimielimen todellisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen edistäisi perustuslain 14 §:n 3 momentissa ja 17 §:n 2 momentissa säädettyjä perusoikeuksia.

Tämän lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen että käsitteen ”vähemmistökieli” käyttäminen tässä yhteydessä on ongelmallista. Vaikka sanaa vähemmistö myös käytetään kuvaamaan tietyn alueen vähemmistössä olevia toisen kansalliskielen käyttäjiä, niin Suomessa ei ole virallisia vähemmistöjä.

Sosiaali ja -terveydenhuollon järjestämislaki

6 § Palvelujen kieli

Sosiaali ja terveydenhuoltolain 6 §:ssä säädetään kielellisistä oikeuksista sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sääntely vastaa nykytilannetta kaksikielisissä kunnissa sekä kaksikielisissä sairaanhoitopiireissä. Kuntien järjestämien palveluiden osalta kielelliset oikeudet laajenevat maantieteellisesti siten, että oikeus käyttää ja saada palvelua sekä suomeksi että ruotsiksi koskee kaksikielistä maakuntaa kokonaisuudessaan. Esityksen mukaan myös yksikielisessä maakunnassa olisi oikeus käyttää toista kansalliskieltä, mikä selkeyttää oikeustilannetta.

Pykälässä säädetään myös aiempaa tarkemmin asiakkaan oikeudesta käyttää saamenkieltä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Ehdotuksella ei varsinai-

sesti muuteta oikeutta käyttää saamenkieltä, vaan sillä selkeytetään oikeutta käyttää saamenkieltä saamelaisten kotiseutualueella sekä sen ulkopuolella.

Esityksen perusteluissa on kuvailtu kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisen haasteita. Näitä ovat muun muassa olemassa olevan kielitaitoisen henkilökunnan vähyys sekä kielitaitoisen henkilöstön rekrytointi. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että tällä hetkellä kielelliset oikeudet eivät toteudu yhdenvertaisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Oikeuksien toteutuminen on myös joissakin kunnissa ja sairaanhoitopiireissä melko sattumanvaraista. Kieli-barometrin 2016 mukaan ruotsinkieliset jotka asuvat kunnassa jonka pääkieli on suomi, ovat huomattavasti tyytymättömämpiä terveyspalvelujen kielelliseen tasoon, kuin suomenkieliset jotka asuvat kunnassa jonka pääkieli on ruotsi. Ruotsinkieliset ovat myös tyytymättömämpiä kuin suomenkieliset sairaanhoitopiirien palveluiden kielelliseen tasoon. Tyytymättömyys koske erityisesti päivystystä sekä osastohoitoa Uudellamaalla sekä Varsinais-Suomessa.

Puutteet kielellisten oikeuksien toteutumisesta ovat olleet pitkään tiedossa. Hallitus on antanut kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta vuodesta 2006 alkaen neljän vuoden välein. Jokaisessa kertomuksessa on kiinnitetty huomiota sosiaali- ja terveydenhuollon puutteisiin.

Euroopan neuvoston ministerikomitean päätöslauselmassa CM/ResCMN(2012)3 kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa todetaan seuraavaa: ”Kielilain ja saamen kielilain täytäntöönpano on edelleen vakavasti puutteellista, koska liian harvojen virkamiesten kielitaito riittää takaamaan ruotsinkielisille ja saamelaisten kotiseutualueella asuville saamenkielisille mahdollisuuden käyttää äidinkieltään asioidessaan paikallishallinnon viranomaisten kanssa. Tämä seikka on erityisen huolestuttava tuomioistuinlaitoksen ja terveyspalvelujen osalta.”

Ministerikomitea on samassa yhteydessä 2012 antanut seuraavan suosituksen: ”Olisi ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin, joilla varmistetaan, että ruotsinkielisten saatavilla on omakielisiä julkisia palveluja voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, ja olisi kiinnitettävä asianmukaista huomiota kielellisiin oikeuksiin kaikissa meneillään olevan hallintouudistuksen vaiheissa.”

Euroopan neuvoston kansallisia vähemmistöjä koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan neuvoa-antavan komitea (26.2.2016) on kiinnittänyt huomiota epätydyttävään tilanteeseen etenkin kun on kyse sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista (kohta 65). ”The Advisory Committee notes with regret that the situation is unsatisfactory in particular as regards access to social welfare and health-care services in Swedish and that the state administration functions increasingly in Finnish only.”

Neuvoa antava komitea on myös antanut suosituksen siitä, että riittäviä toimenpiteitä tulisi tehdä saamenkieltä taitavien työntekijöiden kouluttamiseen etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa (kohta 104). ”The Advisory Committee calls on the authorities to intensify their efforts to ensure that a sufficient number of municipal employees are adequately trained and able to respond to requests in Sámi languages, in particular with respect to access to social and health services.”

Ministerikomitea on lisäksi 15.3.2017 antanut uuden päätöslauselman (CM/ResCMN(2017)1). Tuoreessa päätöslauselmassaan ministerikomitea on antanut suosituksen siitä, että Suomen tulisi tehostaa pyrkimyksiään varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saamista omalla kielellään, etenkin ruotsin- ja saamenkielellä. Lisäksi hallinnollisissa muutoksissa tulisi turvata kielivähemmistöihin kuuluvien kielelliset oikeudet. ” Intensify efforts to ensure that first language access to social welfare and health services is adequately available, in particular in Swedish and Sámi, and that any administrative reforms guarantee the linguistic rights of persons belonging to minorities.”

11 § Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin

Pykälän 2 momentin perusteella väestön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi Etelä Pohjanmaan maakunnan on järjestettävä päivystyspalvelut suomen ja ruotsin kielellä siten, että asiakas saa palvelut valitsemallaan kielellä. Ehdotus perustuu vuoden 2017 alusta voimaan tulleisiin terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muutoksiin, jolla laaja päivystys toteutetaan 12 sairaanhoitopiiriin päivystyksyksikössä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että oikeus saada palvelua ruotsiksi rajoitettaisiin koskemaan päivystyspalveluja. Käytännössä voisi kuitenkin syntyä tilanteita, joissa potilasta edelleen hoidetaan Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä, mutta joissa hänellä ei ole oikeutta palveluun omalla kielellään.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että kielilain kaksikielisiä viranomaisia koskevia säännöksiä ei sovellettaisi Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin. Perustuslaissa säädettyjä kielellisiä oikeuksia täsmennetään ennen kaikkea kielilaissa (423/2003). Kielilaki sisältää säännökset kielellisistä oikeuksista asioinnista viranomaisten kanssa, asian käsittelykielestä viranomaisissa sekä toimituskirjojen ja muiden asiakirjojen kielestä. Ei voida pitää poissuljettuna että kielelliset oikeudet eivät heikkenisi verrattuna nykytilanteeseen.

Säännös olisi poikkeus Suomen nykyisestä kieliä koskevasta lainsäädännöstä, jossa kielellisten oikeuksien laajuus perustuu viranomaisen kielelliseen asemaan. Säännös olisi vieras myös siinä mielessä että yksikielisten viranomaisten kielelliset velvollisuudet säädettäisiin poikkeamaan toisistaan ja että kielelliset oikeudet eivät olisi yleisiä vaan sidottuja tiettyyn palvelumuotoon ja tilanteeseen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen että kielelliset oikeudet toteutuvat lähtökohtaisesti parhaiten alueilla joilla vähemmistökielisten osuus on suuri. Ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen yksikielisellä suomenkielisellä alueella on käytännössä erittäin haasteellista. Ei voida olettaa että henkilökunnan kielivaro on riittävä, ja ruotsinkielistä käytännössä hallitsevan henkilöstön rekrytointi on haasteellista. Jos ruotsinkieliset potilasmäärät ovat suhteellisen pieniä, henkilöstön mahdollisuudet ylläpitää kielitaitoaan jäävät myös heikoksi. Huomiot perustuvat oikeusministeriön hallituksen kielikertomusten 2006, 2009, 2013 ja 2017 laatimisen yhteydessä kerättyihin tietoihin.

Ottaen huomioon oikeuksien kattavuuden epätarkkuus, olennaiset poikkeamiset tavasta säännellä kielellisistä oikeuksista, sekä haasteet toteuttaa kielelliset oikeudet käytännössä, ehdotettu sääntely ei näytä toteuttavan parhaalla mahdollisella tavalla perustuslaissa säädettyjä kielellisiä oikeuksia.