

LAUSUNTO

Kieliasianneuvos
Corinna Tammenmaa

30.5.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 15/2017 vp 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 47/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Teema: kielelliset oikeudet, språkliga rättigheter

Oikeusministeriö on 30.3.2017 antanut eduskunnan perustuslakivaliokunnalle kielellisten oikeuksien näkökulmasta kirjallisen lausunnon hallituksen esityksestä maakuntien perustamisesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamista koskevasta lainsäädännöstä (HE 15/2017 vp). Kyseiseen kirjalliseen lausuntoon ei ole lisättävää. Nyt annettavassa kirjallisessa lausunnossa otetaan kantaa hallituksen esitykseen laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (47/2017 vp).

Esityksessä HE 47/2017 vp ehdotetaan säädettäväksi uusi laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (jäljempänä valinnanvapauslaki). Laissa säädettäisiin muun muassa asiakkaan valinnanvapauden sisällöstä sekä palvelujen tuottamisesta ja tuottajia koskevista velvoitteista. Asiakkaan valinnanvapaus koostuisi suoran valinnan palveluista, maakunnan lii-

kelaitoksen valinnasta sekä asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla saatavista palveluista.

Perusperiaate asiakkaan kielellisistä oikeuksista säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain (jäljempänä järjestämislaki) 6 §:ssä. Tämän mukaan sosiaali- ja terveydenhuolto järjestettäisiin suomeksi ja ruotsiksi kaksikielisessä maakunnassa. Yksikielinen maakunta järjestäisi palvelut maakunnan kielellä siten, että jokaisella olisi oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Saamelaiden kotiseutualueen kunnissa, sekä tietyin edellytyksin Lapin maakunnassa, saamelaisella olisi oikeus käyttää saamen kieltä. Ehdotetun valinnanvapauslain 40 §:ssä turvattaisiin kielelliset oikeudet suoran valinnan piirissä olevissa palveluissa. Velvoite palvella sekä suomeksi että ruotsiksi olisi toimipisteessä joka sijaitsee kaksikielisessä kunnassa. Yksikielisen kunnan toimipisteessä palvelut tuotettaisiin kunnan kielellä. Kielelliset velvoitteet olisi siten suoran valinnan palvelujen osalta sidottu kunnan kieleen. Maakunta voisi tietyin edellytyksin myöntää poikkeuksen velvollisuudesta palvella sekä suomeksi että ruotsiksi. Maakunta voisi myös peruuttaa poikkeusluvan. Sekä luvan myöntämisestä, että peruuttamisesta voisi hakea muutosta. Suoran valinnan palvelun tuottajaan sovellettaisiin valinnanvapauslain 74 §:n mukaan julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 2 ja 3 §:ää.

Esityksessä on pääosin hyvin pyritty turvaamaan kielellisten oikeuksien toteutuminen suomeksi ja ruotsiksi. Haasteena on kuitenkin kielellisten oikeuksien toteutuminen käytännössä. Oikeusministeriön lausunnossa keskitytään havaittuihin esityksen ongelmakohtiin.

18 § Asiakasseteli suoran valinnan palveluissa

Pykälässä säädetään mahdollisuudesta käyttää asiakasseteliä suoran valinnan palveluissa. Esityksen 53 §:n 2 momentissa veloitetaan suoran valinnan tuottajaa huolehtimaan siitä, että asiakasseteliä vastaan palvelua tuottava täyttää myös 40 §:ssä säädetyt kieltä koskevat toimintaedellytykset. Kielellisten oikeuksien toteutuminen jäisi siten suoran valinnan palvelun tuottajan toiminnan varaan. Koska kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen on ollut haasteellista, etenkin niissä tilanteissa joissa palveluita on ulkoistettu, tulee harkita, riittääkö kyseinen sääntely turvaamaan oikeuksien toteutuminen.

5 luku Asiakasseteli maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulla olevissa palveluissa

Luvussa säädetään maakunnan velvollisuudesta järjestää osa palveluista käyttämällä asiakasseteliä. Esityksen mukaan maakunta päättäisi niistä liikelaitoksensa tuotantovastuulle kuuluvista palveluista, joiden järjestämisessä olisi käytettävä asiakasseteliä (22 §). Asiakassetelillä ei voisi saada maakunnan liikelaitoksen tuottamia palveluja (24 §). Toisin sanoen kyseiset asiakassetelipalvelut tuottaisi aina yksityinen taho. Luvussa ei ehdoteta säädettäväksi asiakassetelipalvelun tuottajan kielellisistä velvollisuuksista.

Koska asiakassetelipalvelun tuottajan kielellisistä velvollisuuksista ei oikeusministeriön käsityksen mukaan esitetä säädettäväksi valinnanvapauslaissa, velvollisuudet olisivat johdettavissa järjestämislain 6 §:stä. Järjestämislain 23 §:ssä säädetään palvelun tuottajan velvollisuuksista. Pykälän 1 kohdan mukaan palvelun tuottajan on noudatettava julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisiä velvoitteita, mikä käsittää myös kielelliset velvoitteet. Asiakassetelipalvelun tuottajan olisi näin ollen järjestettävä palvelut suomeksi ja ruotsiksi kaksikielisessä maakunnassa.

sa, sekä maakunnan kielellä yksikielisessä maakunnassa. Tämä vastaisi nykytilaa sairaanhoitopiireissä.

Toisaalta valinnanvapauslain 44 §:ssä esitetään säädettäväksi, että asiakassetelipalvelun tuottajaksi hyväksyttäisiin 40 §:n vaatimukset täyttävä palvelun tuottaja, maakunnalle tehdyn ilmoituksen perusteella. Esityksestä voi saada sellaisen käsityksen että asiakassetelipalvelun tuottajalle riittää että tämä järjestää palvelut kunnan kielellä tai kielillä.

Esityksestä tai sen perusteluista ei ilmene tuleeko asiakassetelipalveluntuottajan noudattaa järjestämislain 6 §:stä vai valinnanvapauslain 40 §:stä tulevia kielellisiä velvollisuuksia. Koska asiakassetelipalvelut todennäköisesti tuotetaan keskitetymin kuin suoran valinnan palvelut, eikä toimipisteen sijaintipaikkakunnalla siten tulisi olla vaikutuksia kielellisten perusoikeuksien käytännön toteutumiseen, tulisi palvelun tuottajaan soveltaa järjestämislain 6 §:n säännöstä.

40 § Suoran valinnan palvelujen kieli

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin suoran valinnan palvelun tuottajan kielellisistä velvollisuuksista. Velvollisuudet määräytyisivät palveluntuottajan toimipisteen sijaintikunnan perusteella. Yksikielisessä kunnassa palvelut tuotettaisiin kunnan kielellä, ja kaksikielisessä kunnassa suomeksi ja ruotsiksi. Säännös ei vaikuttaisi muiden kieliryhmien kielellisiin oikeuksiin. Säännöksessä korostettaisiin myös tuottajan oma-aloitteisuutta kielellisten oikeuksien turvaamisessa, mikä vastaa kielilain tavoitteita. Säännös vastaisi nykytilaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnan mahdollisuudesta myöntää poikkeuslupa velvollisuudesta tuottaa palvelut molemmilla kansalliskielillä kaksikielisessä kunnassa. Poikkeuslupa olisi mahdollista myöntää vain siinä tapauksessa että palveluja olisi riittävästi saatavilla molemmilla kielillä. Pykälässä toisin sanoen korostetaan suomen- ja ruotsinkielisten yhdenvertaisuutta, kun on kyse tosiasiallisen valinnanvapauden käyttämisestä. Oikeusministeriö pitää tätä edellytyksenä poikkeuslupasäännöksen hyväksyttävyydelle. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta peruuttaa kyseinen lupa tilanteen muuttuessa.

Esitys saattaa kuitenkin olla ongelmallinen kahdesta syystä. 1) Kielellisten oikeuksien eriytyminen saman kaksikielisen alueen (maakunnan) piirissä saattaa asettaa asukkaat eriarvoiseen asemaan. 2) Lainsäädännön soveltuvuus terveyden- ja sosiaalihuollon paikkariippumattomien palveluiden tuottamisessa.

Kielellisiä oikeuksia säätämisyjärjestyksen näkökulmasta on käsitelty myös esityksen perusteluissa (s.272).

1) Kielellisten oikeuksien eriytyminen saman hallinnollisen alueen piirissä (40 § 1 mom)

Esityksen mukaan kielellisten velvollisuuksien laajuus riippuisi toimipisteen sijaintipaikkakunnasta. Palvelut olisi tarjottava sekä suomeksi että ruotsiksi toimipisteessä, joka sijaitsee kaksikielisessä kunnassa. Tällä tavalla turvattaisiin palvelujen saatavuus molemmilla kielillä paikkakunnilla joilla tosiasiallisesti asuu sekä suomen-, että ruotsinkielisiä. Toisaalta suurehkoja ruotsinkielisiä vähemmistöjä asuu myös yksikielisissä suomenkielisissä kunnissa (esim. Kaarina ja Tuusula), jolloin nämä eivät olisi yhdenvertaisessa asemassa suhteessa saman maakunnan kaksikielisissä kunnissa asuviin ruotsinkielisiin.

Kielellisten oikeuksien eriyttäminen saman hallinnollisen alueen sisällä asettaa asukkaat toisiinsa nähden erilaiseen asemaan. On myös huomioitava että vuonna 2004 voimaan tullessa kieli-laissa pyrittiin pääsemään eroon tilanteesta jossa samalla viranomaisella saattoi olla erilaisia kielellisiä velvollisuuksia riippuen asiakkaan asuinpaikkakunnasta. Esitetty velvollisuuksien eriyttäminen ei kuitenkaan koskisi järjestämisvastuussa olevaa viranomaista, vaan yksityisiä tuottajia.

Esitetty sääntely, jossa toimipisteen sijaintikunta määrittelee ehdottomalla tavalla velvollisuuksien laajuutta, saattaa aiheuttaa ongelmia uudenlaisessa sääntely-ympäristössä, jossa palvelua tuottavat kunnallisista rajoista riippumattomat yksityiset toimijat. Tällainen voisi olla tilanne jossa kaksikielisen kunnan lähimmät palvelut käytännössä sijaitisivat yksikielisen kunnan alueella.

Ratkaisu olisi kuitenkin oikeusministeriön näkemyksen mukaan perusteltavissa sillä, että kieli-lain 5 §:n mukaan kielellisen jaotuksen perusyksikkö on kunta. Lisäperusteena voidaan pitää että ehdotettu sääntely vastaa nykytilaa kunnissa. Oikeusministeriön käsitys koskien lain 40 §:ää on että laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

2. Kielellisten velvollisuuksien määräytyminen toimipisteen fyysisen sijainnin mukaan (40 § 1 mom)

Esityksessä suoran valinnan palvelun tuottajan kielelliset velvollisuudet määräytyvät, kuten aiemmin todettu, toimipisteen fyysisen sijaintipaikkakunnan perusteella. Säännöksellä on haluttu turvata suoran valinnan palveluiden saatavuus sekä suomeksi että ruotsiksi sellaiselle asiakkaalle, joka on valinnut palvelupaikakseen toimipisteen kaksikielisessä kunnassa.

Nykyään on palveluja joiden tuottaminen on riippumatonta ajasta ja paikasta. Näitä ovat esimerkiksi neuvontapalvelut, joita voidaan tuottaa puhelin tai erilaisina verkkopalveluina. Säännöksestä tulisi selkeästi käydä ilmi että velvollisuus tuottaa palveluja suomeksi ja ruotsiksi, koskee kaikkia sellaisia suoran valinnan palveluja joihin asiakas on oikeutettu, kun hän valitsee toimipisteensä kaksikielisessä kunnassa.