

Tuomas Ojanen
23.1.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokset asioista HE 15/2017 vp, HE 16/2018 vp ja HE 52/2017 vp, ym. + lisäselvitys, Ahvenanmaan asema uudistuksessa ja kielelliset oikeudet

Kielelliset oikeudet

Lausunnon kohde ja arvioinnin lähtökohdat

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen 6 §:ssä on säännökset palvelujen kielestä. Pykälä vastaa sisällöltään hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp sisältyvää säännösehdotusta, jota perustuslakivaliokunta on kosketellut lausunnossa PeVL 26/2017 vp. Ehdotetun 6 §:n mukaan yksikielisessä maakunnassa palvelut järjestetään maakunnan kielellä, siten että asiakkaalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä. Kielilaissa (423/2003) säädetään asiakkaan oikeudesta tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä ja oikeudesta tulkkaukseen. Jos sosiaali- tai terveydenhuollon henkilöstö ei hallitse muita kuin pykälän 1 momentissa tarkoitettuja kieliä tai asiakas ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi, palveluja annettaessa on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta.

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä on käynyt ilmi, ettei tarkoituksena ole ollut asettaa maakunnille kielellisiin oikeuksiin liittyviä lisävelvoitteita, ja että tältä kannalta sääntelyä tulisi muuttaa niin, että

- Yksikielisessä maakunnassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestetään maakunnan kielellä ja kaksikielisessä maakunnassa molemmilla kansalliskielillä.
- Asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä ja oikeudesta tulkkaukseen sovelletaan, mitä kielilaissa (423/2013) säädetään lukuun ottamatta, mitä HE 14/2018 vp:ssä ehdotetaan säädettäväksi kielilain 10 §:n 3 momentissa.
- Jos sosiaali- tai terveydenhuollon henkilöstö ei hallitse asiakkaan käyttämää kieltä tai asiakas ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi, on sen lisäksi palveluja annettaessa mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta.

Arviotani on pyydetty edellä kuvatusta sääntelystä perustuslaissa turvattujen kielellisten oikeuksien näkökulmasta. Lisäksi arviotani on pyydetty sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksia kokonaisuudessaan kielellisten oikeuksien näkökulmasta.

Viitataan kielellisiä oikeuksia koskevan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista ja perusteista kielellisten oikeuksien, ml. hallinnollisten jaotusten suhteen, erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnoista PeVL 63/2016 vp, PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Huomautan, että olen aiemmin arvioinut perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien kannalta *sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön vastineessa* 18.6.2018 esitetystä selvityksestä ja säännösmuutosehdotuksista ns. valinnanvapauslakiehdotukseen perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 15/2018 vp) valossa lausunnossani 17.8.2018 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Esitin lausunnossani eräitä muutosehdotuksia vastineeseen valinnanvapauslakiehdotuksen 41 § oikeudellisen velvoittavuuden lisäämiseksi, koska en pitänyt vastineessa esitettyä muotoilua ongelmattomana sen perusvaatimuksen kannalta, että perustuslain 17 §:n 2 momentti edellyttää paitsi siinä mainittujen kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista, millä on merkitystä käsillä olevien palvelujen järjestämisessä (ks. PeVL 15/2018 vp). Samoin perustuslain 122 §:n 1 momentin säännöksessä hallinnon järjestämisestä korostetaan kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 177/I, ks. esim. PeVL 63/2016 vp). Viitataan tarkemmin lausuntooni vastineesta toistamatta sitä tässä.

Arvio

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokset. Kielellisten oikeuksien toteutumiseen sosiaali- ja terveyspalveluissa vaikuttaa mietintöluonnoksessa hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp esitetyn (s. 114-117) esitetyn ohella keskeisesti sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapautta koskevan lakiehdotuksen (HE 16/2018 vp) säännökset, joita koskee erillinen sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos.

Ns. *valinnanvapauslaista* annetusta mietintöluonnoksesta (HE 16/2018 vp) ilmenevät muutosehdotukset nähdäkseni toteuttavat perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 15/2018 vp ilmeneviä muutostarpeita (ks. s. 98-100).

Valinnanvapauslakiehdotuksen 41 §:n 1 momenttia on muutettu oikeudellisesti velvoittavammaksi: ehdotettu muutos poistaa aiemmasta ilmaisusta ”mahdollisuuksien mukaan” syntyneen ongelmallisen väljyyden. Momentti on myös kirjoitettu huolehtimisveloitteen muotoon (”Maakunnan on huolehdittava siitä, että ...”), mikä takaa kielellisten oikeuksien toteutumista.¹

42 §:n 1 momenttiin ehdotettu lisäys täyttää perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyn tarpeen mainita 42 §:ssä kielellisten oikeuksien turvaaminen ehtojen kohteena.

¹ Vastineessa momentti oli kirjoitettu *edistämisvelvollisuuden* (”on edistettävä”) muotoon, mikä ei riittävästi taannut tai varmistanut säännösperusteisesti kielellisten oikeuksien toteutumista.

Sitä vastoin mietintöluonnoksessa hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp esitettyyn (s. 114-117) sisältyy nähdäkseni edelleen ongelmia tai ainakin riskejä kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisen kannalta, mitä lisää, jos maakunta- ja sote-uudistukseen kiinteästi liittyvä ns. maku II -lakipaketti jäisi tulematta voimaan keskeisiltä osiltaan tai kokonaan. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin painottanut kielellisten oikeuksien toteutumisen tärkeyttä käytännössä ja juuri tämän takia edellyttänyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan varmistuu kielellisten oikeuksien toteutumiseksi tarvittavien toimenpiteiden riittävytydestä (ks. erit. PeVL 26/2017 vp). Nähdäkseni mietintöluonnos ei kuitenkaan tuota perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettua varmuutta. On korostettava, että kielellisten oikeuksien toteutumisen riskit eivät koske vain ruotsin- ja suomen kielisten, vaan myös kielellisten erityisryhmien, kuten viittomakielisten ja ruotsinkielisten vammaisten kielellisten oikeuksien toteutumista. On selvää, että mahdollisen maakunta- ja soteuudistuksen toimeenpanoa tulee korostetun tarkkaan seurata kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta ja tarvittaessa on viipymättä ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien ja puutteiden poistamiseksi.

Äskeinen todettu koski mietintöluonnoksien kokonaisuutta. Nähdäkseni se ”asiantuntijakuulemisen yhteydessä” ilmennyt seikasto, ettei tarkoituksena ole ollut asettaa maakunnille kielellisiin oikeuksiin liittyviä lisävelvoitteita, ja että tältä kannalta sääntelyä tulisi muuttaa edellä selostetulla tavalla, olisi mietintöluonnoksiinkin verrattuna heikennys kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Erityinen ongelma koskisi sitä, jos asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä ja oikeudesta tulkkaukseen sovellettaisiin, mitä kielilaissa (423/2013) säädetään lukuun ottamatta, mitä HE 14/2018 vp:ssä ehdotettaisiin säädettäväksi kielilain 10 §:n 3 momentissa tilanteessa, jossa HE 14/2018 vp ehdotettu sääntely jäisi kokonaan tai kielellisiä oikeuksia koskevilta osiltaan toteutumatta. On ylipäätään huomautettava, että HE 14/2018 vp sisältyy sellaista valvonta- ja ohjausjärjestelmiin ja viranomaisiin liittyvää sääntelyä, jolla on merkitystä myös kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Ahvenanmaan asema maakunta- ja sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksessa

Lausunnon kohde ja arvioinnin lähtökohdat

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan sote- ja maakuntauudistusta koskevassa mietintöluonnoksessa ehdotetaan, että tuloverolakiin lisätään uusi 125 a § Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä (8. lakiehdotus, s. 304). Mietinnössä käsitellään muutenkin Ahvenanmaan asemaa (s. 117-118). Perustuslakivaliokunta on aiemmin tarkastellut maakuntavähennystä ja verohyvitystä lausunnossa PeVL 26/2017 vp (jakso 5.2).

Valtiovarainministeriö on nyt toimittanut perustuslakivaliokunnalle lisäselvityksen maakunta- ja sote-uudistuksen hyväksymisestä ja Ahvenanmaan verohyvityksestä.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiosääntöoikeudellista arviotani sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotetusta tuloverolain 125 a §:n sääntelystä ja muista mietintöluonnoksessa esitetyistä Ahvenanmaan asemaan liittyvistä kysymyksistä.

Viittaa Ahvenanmaan asemasta käsillä olevissa uudistuksissa mietintöluonnoksesta (s. 117-118) sekä perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 26/2017 vp ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Arvio

Valtiovarainministeriön lisäselvityksessä täydennetään mietintöluonnoksesta ilmenevää toteamalla, että Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistus kariutui syys-lokakuun vaihteessa 2018 ja että sen jälkeen laaditusta esitysluonnoksesta, jossa käsiteltiin muun muassa verohyvityskysymystä, syntyi ”erimielisyyttä”, jonka lopputuloksena esitys vedettiin pois yleisistunnossa. Lisäselvityksessä edelleen todetaan, että jos Ahvenanmaan itsehallintolain muutos lykätään huhtikuussa 2019 alkavalle vaalikaudelle ja maakunta- ja sote-uudistus hyväksytään, on tarpeen päättää tai säätää jokin korvaava muoto verohyvitykselle. Ministeriön mukaan tämä voidaan toteuttaa seuraavilla vaihtoehtoilla:

1. Lakia säätämättä noudatetaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 kerrottua teknistä järjestelyä lyhyen siirtymäajan eli vuoden 2023, jolloin maksetaan verohyvitys vuodelta 2021.
2. Muutetaan nykyistä verohyvityspykälää (49 §), johon vietäisiin perustuslaki- valiokunnan lausunnossa 26/2017 kerrottu tekninen järjestely. Jos itsehallintolain muutos tehtäisiin kahdessa eduskunnassa, uusi laki tulisi hyväksytyksi 2023 vaalien jälkeen ja tulisi voimaan ehkä 1.6.2023 eli samoihin aikoihin, kun vuoden 2021 verohyvitys muutenkin maksettaisiin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 26/2017 vp valossa molempia vaihtoehtoja voidaan pitää hyvin erikoislaatuksina ja arveluttavana sekä perustuslain että itsehallintolain kannalta. Molemmat vaihtoehdot eivät ole ongelmattomia myöskään siihen nähden, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan korvausjärjestelyllä voitavan huolehtia verohyvityksen poistuman kompensoimisesta ainoastaan ”hyvin lyhyen määräjän”. Nähdäkseni 1 vaihtoehto olisi kuitenkin sikäli perustellumpi ja siedettävämpi, että siihen ei kytkeydy epämääräisessä ja kiistanalaisessa tilassa olevaa itsehallintolain mahdollista muutosta siten kuin vaihtoehdossa 2 vaikuttaisi.

Ylipäättään perusongelmana Ahvenanmaan asemassa ns. maakunta- ja soteuudistuksessa on, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp vielä oletettu itsehallintolain kokonaisuudistus on tällä hetkellä parhaasta päästä epäselvässä ja kiistanalaisessa tilassa. Tuolloin valiokunta kuitenkin nähdäkseni antoi osaltaan merkitystä *ad hoc* luontoisen, erikoislaatuksen korvausjärjestelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa juuri sille, että Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistus oli tuolloin vireillä; että siinä otettaisiin muun ohella huomioon sote-uudistuksesta aiheutuvat muutokset ja käsiteltäisiin mm. Ahvenanmaan verohyvitystä; ja että uudessa itsehallintolaissa rahoitusjärjestelmää olisi ollut tarkoitus muuttaa siten, että nykyistä verohyvitysjärjestelmää ei enää olisi.

Kun nyt kuitenkin Ahvenanmaan itsehallintolain muutos on epämääräinen ja kiistanalainen, eikä ole lainkaan riittävää varmuutta siitä, saadaanko ja jos saadaan, milloin, itsehallintolaki muutettua ja varsinkin verohyvitystä koskeva sääntely asianmukaiseksi Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta, käsillä olevaa kokonaisuasetelmaa voidaan pitää huomattavan ongelmallisena sekä perustuslain että itsehallintolain kannalta.

Helsingissä 23. päivänä tammikuuta 2019

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki