

Lausunto kielellisten perusoikeuksien merkityksestä uudistettaessa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja sen hallintoa

Svenska Finlands folkting on, Suomen Kuntaliiton kanssa Svenska Reformgruppenein yhteydessä tekemänsä yhteistyön puitteissa, pyytänyt oikeudellista arviotani seuraavista kysymyksistä:

1. Miten perustuslaissa määritellyt kielelliset perusoikeudet tulisi turvata uudistettaessa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja sen toteuttamisesta vastaavaa hallintoa? Miten uudistuksen yhteydessä tulisi toteuttaa ruotsinkielisen väestön demokraattiset vaikuttamismahdollisuudet ja miten kielelliset oikeudet tulisi turvata, kun palveluja tuottavat yksityiset toimijat ja julkisyhteisöjen omistamat yhtiöt?
2. Miten perustuslaissa määritellyt kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon, kun sairaanhoitoa keskitetään ja kun määritellään sairaanhoitopiirit, joiden on järjestettävä laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö keskussairaalansa yhteyteen? Mitä vaatimuksia perustuslaki asettaa päivystystehtävää määrittelevän lain kielellisten vaikutusten arvioinnille lainvalmistelun yhteydessä? Voidaanko kielellisten perusoikeuksien turvaaminen päivystystoiminnassa toteuttaa pelkästään lakia alemmantasoisin normein tai sopimus pohjaisesti?

Esitän lausuntonani seuraavan.

1. Kielelliset perusoikeudet sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa

Perusoikeus omaan kieleen

Perustuslain 17 § määrittelee perusoikeuden omaan kieleen. Sen 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Pykälän 2 momentin mu-

kaan lailla turvataan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Tältä osin perustuslaissa tarkoitettuja "asioita" ovat paitsi hallintopäätöksiin ratkaistavat asiat, myös esimerkiksi palveluina toteutuvat asioinnit viranomaisissa (PeVM 9/2002 vp, s. 2). Lisäksi julkisen vallan on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan, jolloin yhteiskunnallisiin tarpeisiin on perusteltua lukea kuuluviksi myös perusoikeutena turvatut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut riippumatta siitä, miten palvelut käytännössä tuotetaan.

Kielellisten perusoikeuksien muodollinen ja tosiasiallinen toteuttaminen

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostettiin, että kielelliset perusoikeudet edellyttävät paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (HE 309/1993 vp, s. 65). Perustuslaissa määriteltyjen kielellisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää siten kielellisten oikeuksien toteuttamisessa sekä muodollista että tosiasiallista tasa-arvoa ja myös näiden oikeuksien toteuttamisen toimivuutta.

Perusoikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja kielelliset perusoikeudet

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Palvelujen turvaaminen edellyttää etenkin palvelujen saatavuuden turvaamista. Säännöksessä sen sijaan ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat kuitenkin välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (HE 309/1993 vp, s. 71; PeVL 67/2014 vp, s. 3).

Kuten edellä on perusteltu, toteutettaessa oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on turvattava myös yhdenvertaiset kielelliset perusoikeudet. Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ei siten ole perusoikeus, jonka turvaaminen oikeuttaisi kielellisten perusoikeuksien sivuuttamisen. Sen sijaan kielellisten perusoikeuksien turvaaminen on integroitava toimivaksi osaksi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen hallinnollista organisointia ja toteuttamista.

Kielelliset perusoikeudet sosiaali- ja terveyshallintoa järjestettäessä

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mu-

kaan. Sääntelyn taustalla on perustuslakia valmisteltaessa hyväksytty tavoite luopua pyrkimyksestä yksikielisiin hallintoalueisiin. Yksikielisen aluejaon sijasta perustuslakia säädettäessä pidettiin tärkeänä, että hallintoa järjestettäessä otetaan huomioon perustuslain 17 §:ssä määritellyt kielelliset perusoikeudet ja turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään ja samanlaisten perusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 177; PeVL 37/2006 vp, s. 7).

Koska hallintoa järjestettäessä on otettava huomioon perustuslain 122 §:ssä ja 17 §:ssä säädetyt kielelliset perusoikeudet, kielelliset olosuhteet voivat perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa (PeVM 10/1998 vp, s. 35; PeVL 37/2006 vp, s. 7; PeVL 20/2013 vp, s. 8). Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jos toimiva hallinnollinen organisaatio voidaan alueellisesti määrittellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan aluevaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp, s. 3; PeVL 67/2014 vp, s. 14).

Valtioneuvoston oikeuskansleri on valtion aluehallinnon uudistamista koskevassa arvioinnissaan (30.10.2009) myös pitänyt lähtökohtana, että ”kielellisten oikeuksien asema perusoikeutena ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite asettavat kielelliset oikeudet erityisasemaan aluejakopäätökseen vaikuttavien tekijöiden joukossa.” Näin ollen ”perustuslakivaliokunnan ratkaisulle korostaa kielellisten oikeuksien merkitystä [on] vahvoja perustuslakiin kiinnittyviä perusteita”.

Esitettyjä perustuslakiin perustuvia lähtökohtia on sovellettava myös lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen hallinnon järjestämiseen. Jos pelkästään hallinnollisesti arvioiden sinänsä yhteensopivat aluejaotukset esimerkiksi rajoittavat tai vaikeuttavat väestön yhdenvertaisia mahdollisuuksia saada sosiaali- ja terveyspalveluja omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi, aluejaotus on tarpeellisilta osin sopeutettava kielellisiin oikeuksien turvaamiseen. Pyrkiminen yksinomaan yhteensopiviin sosiaali- ja terveyshallinnon aluejaotuksiin ja tällaisten aluejaotusten tehokas toteuttaminen eivät näin ollen voi olla sillä tavoin itsetarkoitus, että ne syrjäyttäisivät kielellisten perusoikeuksien merkityksen sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisessa.

Tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveyspalvelujen toimiva aluejako on mahdollista määrittellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp, s. 3). Myös sosiaali- ja terveyspalvelujen aluejaotusten määrittelyä ja yhteensopivuutta on arvioitava tämän lähtökohdan mukaisesti. Nämä veloitteet koskevat myös valtioneuvostoa sekä aluejaotuksiin

vaikuttavan lainsäädännön valmistelijana että aluejakoa määrittelevän asetuksen antajana.

Kielellisten vaikutusten arviointi hallintoa järjestettäessä

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo hallinnon aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa. Käytännössä tämä merkitsee, että ennen kuin tehdään muutoksia, jotka vaikuttavat hallinnon aluejakoon, on selvitettävä näiden muutosten kielelliset vaikutukset. Mikäli uudistus koskee alueellista hallintoa, sen 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, s. 3-4).

Arvioidessaan valtion aluehallinnon uudistamista koskevaa hallituksen esitystä, josta tällainen kielellisten vaikutusten arviointi puuttui, perustuslakivaliokunta piti asianmukaisimpana, ”että kielivaikutukset olisi arvioitu jo ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle tai ainakin eduskuntakäsittelyn aikana” (PeVL 21/2009 vp, s. 3). On kuitenkin ilmeistä ja hyvän lainvalmistelutavan mukaista, että kielellisten vaikutusten arviointi lähtökohtaisesti tehdään jo ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Vain poikkeuksellisissa tilanteissa ja esimerkiksi erityisen kiireellisen lainsäädännön yhteydessä, arviointitiedot voidaan esittää vasta eduskuntakäsittelyn aikana.

Nämä valmisteltavan lainsäädännön kielellisten vaikutusten arviointia koskevat näkökohdat ovat relevantteja myös organisoitaessa uudelleen sosiaali- ja terveyspalvelujen hallintoa ja palvelujen toteuttamista. Näkökohdat on otettava huomioon myös terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamista koskevan lainsäädännön valmistelussa. Siinä on välttämätöntä asianmukaisesti arvioida erikseen ja kattavasti lakiehdotuksen kielellisiä vaikutuksia, jotta vältetään lopputulos, joka olisi ristiriidassa kielellisten oikeuksien ja niitä koskevien perustuslakivaliokunnan ja valtioneuvoston oikeuskanslerin linjausten kanssa.

Ruotsinkielisen väestön demokraattiset vaikutusmahdollisuudet sosiaali- ja terveyshallinnossa

Perustuslakiin ei sisälly säännöstä, joka määrittäisi erikseen ruotsinkielisen väestön demokraattisia vaikutusmahdollisuuksia. Ne määräytyvät siten tällaisia vaikutusmahdollisuuksia koskevien yleisten säännösten mukaan, jotka määrittelevät etenkin vaali- ja osallistumisoikeuksia. Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Jul-

kiselle 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 on kaikilla erikielisiä tai kaksikielisiä kuntia käsittävillä sosiaali- ja terveysalueilla sekä tuottamisvastuussa olevissa kuntayhtymissä (PeVL 67/2014 vp, s. 14). Vastaavalla tavalla on perusteltua, että organisoitaessa sosiaali- ja terveyspalveluja uudelleen, esimerkiksi maakuntahallinnon puitteisiin, samalla perustetaan erityiset lakisääteiset toimielimet, jotka huolehtivat maakunnassa siitä, että ruotsinkielisen väestön erityisnäkökohdat otetaan huomioon palveluja järjestettäessä ja tuotettaessa.

Kielelliset perusoikeudet muin kuin viranomaisen tuottaessa lakisääteisiä sosiaali- ja terveyspalveluja

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Monia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja voidaan tuottaa myös yksityisenä elinkeinotoimintana, jolloin palvelut eivät ole viranomaiselle kuuluvia hallintotehtäviä. Toisaalta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettut julkiset hallintotehtävät voivat perustuslain esitöiden mukaan olla myös julkisia palvelutehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179). Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toteuttamiseen sisältyy usein julkisen vallan käyttöä, jossa päätetään muun muassa sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan oikeuksista, huollon tai hoidon tarpeesta sekä huolto- ja hoitotoimenpiteistä. Lakisääteinen sosiaali- ja terveydenhuolto niin ikään rahoitetaan pääasiassa julkisin varoin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisiä tehtäviä, jotka kuuluvat julkisyhteisön, esimerkiksi kunnan tai maakunnan, järjestämisvastuulle, voidaan näin ollen lähikohtaisesti pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Tämä merkitsee, että jos tällaisia palveluja tuottavat esimerkiksi osakeyhtiöt, niiden toiminnassa on lailla turvattava myös kielellisten perusoikeuksien muodollinen ja tosiasiallinen toteutuminen.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan hallinnon yleislait, joihin kuuluu myös kielilaki, voivat tulla ilman erityissäännöstä suoraan sovellettaviksi myös yksityisen toteuttamassa tosiasiallisessakin hallintotoiminnassa yleislain sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten mukaisesti (PeVL 42/2005, s. 3; PeVL 27/2014 vp, s. 3). Kielilaissa (6.6.2003/423) on erikseen säädetty sen soveltamisesta muun kuin viranomaisen toiminnassa. Säännösten lähtökohtana on, että kielilakia sovelletaan samalla tavoin riippumatta siitä, tuottaako lakisääteisen sosiaali- tai terveyspalvelun viranomainen tai yksityinen palveluntuottaja.

Voimassa oleva sääntely näyttäisi kuitenkin olevan täsmentämisen tarpeessa, mikäli lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista yhtiöitetään nykyistä enemmän. Tällaista täsmentämistarvetta voidaan arvioida etenkin kielilain 24 ja 25 §:n kannalta.

Kielilain 25 § sääntelee yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta. Säännöksen ensimmäinen virke edellyttää yksityisen palveluntuottajan noudattavan julkista hallintotehtävää hoitaessaan samoja kielellisiä velvoitteita kuin viranomainen: ”Jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta.” On perusteltua lähteä siitä, että tähän säännökseen perustuvat kielelliset velvoitteet koskevat sekä yksityisten että julkisyhteisöjen omistamia osakeyhtiöitä, kun ne hoitavat lakisääteisiä sosiaali- ja terveyspalvelun tehtäviä.

Sääntelyä olisi kuitenkin ilmeisesti perusteltua selventää ja täsmentää, jos keskeinen osa lakisääteisistä sosiaali- ja terveyspalveluista annetaan osakeyhtiön tehtäväksi. Palvelujen tuottamista koskevaan lainsäädäntöön tulisi ottaa nimelliset säännökset ainakin siitä, miten taataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada lakisääteisiä sosiaali- ja terveyspalveluja omalla kielellään ja samanlaisten perusteiden mukaisesti. Tällaisen kielellisiä oikeuksia turvaavan sääntelyn olisi perustuslain 124 §:n vaatimukset huomioon ottaen perusteltua kohdistua kaikkeen yhtiömuotoiseen palvelutuotantoon riippumatta yhtiön omistuspohjasta.

Kielilain 25 §:n toinen virke velvoittaa viranomaisen varmistamaan, että ulkoistettua palvelutehtävää hoidettaessa annetaan kielilain mukaista kielellistä palvelua. Sääntely on tältä osin melko tulkinnanvaraista ja se tulee sovellettavaksi vain, jos kielilain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii. Kielellisten perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta puutteena voidaan pitää muun muassa sitä, että viranomaisella ei ole erillistä varmistumisvelvollisuutta, jos hallintotehtävä on annettu yksityiselle suoraan lailla (PeVM 9/2002 vp, s. 6). Kun sosiaali- ja terveyspalvelujen yhtiöittämistä tuskin voidaan toteuttaa muuten

kuin lailla, voimassa oleva sääntely voi muodostua tältä osin tulkinnanvaraiseksi. Viranomaisen velvoitteita ja vastuuta koskevaa sääntelyä kielilaissa olisi ilmeisesti joka tapauksessa paikallaan selventää ja täsmentää, mikäli lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen säädettäisiin laajamittaisesti yhtiömuodossa toteutettavaksi.

Kielilain 24 § sääntelee julkisen liikelaitoksen sekä valtion ja kunnan yhtiön kielellisiä palveluja. Sääntely määrittelee lähinnä vain yhtiön tiedottamisvelvoitteita. Sääntelyä voidaan pitää perustuslain 124 §:n kannalta olennaisesti liian suppeana ja myös harhaanjohtavana, mikäli valtion tai kunnan omistamalle yhtiölle annettaisiin lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamistehtäviä. Sääntelyssä ei ole otettu huomioon myöskään sitä, että yhtiö voi toimia maakunnan omistamana.

Kielilakiin ei sisälly sääntelyä, joka määritteli kielellisten perusoikeuksien toteuttamisen takeena olevia oikeusturvakeinoja. Tällainen oikeusturväsääntely vaikuttaa tarpeelliselta, sillä myös lakisääteisiä sosiaali- ja terveyspalveluja toteutettaessa kielellisten perusoikeuden tehokkuus ja reaalisuus edellyttävät yksilöllisiä oikeusturvakeinoja, joilla niiden toteuttaminen voidaan turvata.

2. Kielelliset perusoikeudet järjestettäessä sairaanhoidon ympärivuorokautinen päivystys

Edellä 1. kohdassa esitetyt näkökohdat ovat merkityksellisiä myös sairaanhoitoa keskitettäessä ja muutettaessa sairaanhoidon päivystysjärjestelmää. Arvioinnin kohteena on seuraavassa erityisesti 19.5.2016 päivätty luonnos hallituksen esitykseksi, jossa ehdotetaan muutettavaksi terveydenhuoltolakia niin, että erikoissairaanhoitoa keskitetään ja päivystysjärjestelmää muutetaan siten, että maassa olisi 12 laissa erikseen nimettyä ympärivuorokautista laajan päivystyksen yksikköä. Vain näissä laajan päivystyksen yksiköissä olisi valmiudet erityistilanteiden hoitamiseen ja mahdollisuus tukea muita päivystysyksiköitä.

Sairanhoidon keskittäminen

Esitysluonnoksen mukaan erikoissairanhoidon päivystysjärjestelmä muutettaisiin siten, että maassa olisi 12 ympärivuorokautista laajan päivystyksen yksikköä, joissa olisi useiden erikoisalojen päivystys ja sosiaalipäivystys. Erikoissairanhoidon keskittäminen toteutettaisiin muun muassa osoittamalla säädettävässä laissa määriteltäviä päivystystehtäviä alueellisesti 12 laajaa päivystystä ylläpitävään sairaalaan.

Erikoissairanhoidon hallinnollinen keskittäminen suurempiin yksiköihin ehdotetulla tavalla merkitsee, että sairaanhoidon hallinto järjestetään uudelleen. Kysy-

mys on siten perustuslain 122 §:n 1 momentissa tarkoitettusta hallinnon järjestämisestä, joka edellyttää pyrkimistä yhteensopiviin aluejaotuksiin. Lisäksi erikoissairaanhoidon aluejaotukset on tämän perustuslain säännöksen mukaan suunniteltava ja toteutettava niin, että suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada terveystalvveluja omalla kielellään turvataan samanlaisten perusteiden mukaisesti.

Kuten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä käy ilmi, tavoitteena pitää olla aluejako, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet. Hallituksen esityksen laatiminen on tältä osin perustuslakivaliokunnan mukaan laillisuusharkintaa, joka perustuu perustuslain 122 §:n ja 17 §:n asettamiin vaatimuksiin. Tämä merkitsee, että lainvalmistelussa hallinnollisille tarkoituksenmukaisuusnäkökohdille ja taloudellisia näkökohdille ei ole mahdollista antaa perusoikeuksiin rinnastuvaa tai ne ohittavaa painoarvoa.

Erikoissairaanhoidon järjestämisessä kielellisten perusoikeuksien turvaaminen on erityisen keskeistä alueilla, joilla väestöpohja on kaksikielistä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että esimerkiksi kielivähemmistön palveluyksikön perustamisella ei välttämättä käytännössä pystyttäisi turvaamaan kielivähemmistöön kuuluvien tosiasiallisia mahdollisuuksia saada palveluja enemmistön kanssa samojen perusteiden mukaan (PeVL 21/2009 vp, s. 3)

Kielivaikutusten arviointi päivystysjärjestelmää keskitettäessä

Kuten edellä on todettu, kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa siten, että lainsäädännön muutosten kielellisten vaikutusten arviointi toteutetaan jo ennen kuin hallituksen esitys annetaan eduskunnalle. Tältä kannalta voidaan todeta, että 19.5.2016 päivätyssä luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan ehdotettujen säännösten turvaavan myös kielellisten perusoikeuksien toteutumisen (s. 57).

Esitysluonnoksen perusteluissa esitetty suppea arviointi ei kuitenkaan näyttäisi perustuvan selvitykseen ehdotetun lainsäädännön kielellisistä vaikutuksista. Luonnoksen perusteluissa (s. 42-43) esitetään kriteerit, joiden perusteella laajan päivystysvastuun toimipisteverkko on valmisteltu. Nämä kriteerit eivät sisällä kielivaikutusten arviointia. Myös keskussairaaloitten konkreettinen arviointi (s. 44-47) keskittyy pelkästään muihin kuin kielellisiin näkökohtiin.

Kielellisten vaikutusten arvioinnin puutteellisuus korostuu etenkin Vaasan keskussairaala koskevassa arvioissa. Vaasan keskussairaalan todetaan olevan ”ainoa keskussairaala, joka sijaitsee sairaanhoitopiirissä, jonka enemmistökieli on ruot-

si.” Lisäksi perusteluissa todetaan, että muun muassa kielellisten syiden takia Vaasan keskussairaalan palvelut ovat laajat. Näistä kielellisten oikeuksien muodollisen ja tosiasiallisen toteutumisen kannalta keskeisistä näkökohdista huolimatta ehdotuksessa ei lainkaan arvioida, minkälaisia kielellisiä vaikutuksia laajan ympärivuorokautisen päivystyksen keskittämistä koskevalla ehdotuksella olisi.

Tällaiset kielelliset vaikutukset voivat olla perusoikeusnäkökulmasta erityisen merkityksellisiä, kun päivystys ehdotusluonnoksen mukaan keskitettäisiin Pohjanmaalla yksikieliseen Seinäjoen keskussairaalaan, vaikka Vaasan keskussairaalaan esitetyt kielelliset tiedot tuovat esiin sen kielellisten palvelujen toimivuuden. Kielellisten vaikutusten asianmukaisen arvioinnin puuttuminen tai arvioinnin yksipuolisuus saattaa tältä osin johtaa lainvalmistelun sellaiseen puutteellisuuteen, joka on ristiriidassa kielellisten perusoikeuksien ja niitä koskevien perustuslakivaliokunnan linjausten kanssa.

Tällainen kielivaikutusten arvioinnin puutteellisuus saattaisi vaikuttaa myös hallituksen esityksen perustuslainmukaisuuden arviointiin. Tämän vuoksi voidaan katsoa, että päivystyksen järjestämistä koskevan ehdotuksen kielelliset vaikutukset on välttämätöntä arvioida ja arvioinnin tulokset on myös otettava kielellisten perusoikeuksien turvaamisen kannalta huomioon ennen kuin hallituksen esitys annetaan eduskunnalle.

Kielellisten perusoikeuksien turvaaminen lakia alemmantasoisin normein

Esitysluonnoksen mukaan päivystysuudistuksen toimeenpanon nopeuttamiseksi on valittu sääntelymalli, jossa laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköstä vastaavat sairaanhoitopiirit määrittellään laissa (s. 17). Säädetävän lain 50 §:n 3 momentissa nimettäisiin ne sairaanhoitopiirit, joiden on järjestettävä laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö keskussairaalaansa yhteyteen. Laintasoista ja eriteltyä sääntelyä voidaan tältä osin pitää perusteltuna myös siltä kannalta, että päivystysyksiköiden ja etenkin niiden toimialueiden määrittelyllä voi olla kielellisiä vaikutuksia. Sinänsä perustuslaista ei kuitenkaan voida katsoa johtuvan yksiselitteistä rajoitusta sille, että palveluyksiköiden toimialueita määrittellään lakia täsmentäen myös asetuksen tasolla.

Joka tapauksessa myös toimialueiden asetuksentasoisessa sääntelyssä on kiinnitettävä huomiota kielellisten perusoikeuksien toteuttamiseen. Alueiden määrittelyssä tulee siten myös asetuksen tasolla pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Samoin asetuksenkin tasoisen sääntelyn on turvattava perustuslain 17 §:n mukainen oikeus käyttää

omaa kieltään sekä suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnalliset tarpeet samanlaisten perusteiden mukaan (PeVL 21/2009 vp, s. 2).

Kielellisten perusoikeuksien turvaaminen sopimus pohjaisesti

Hallituksen esitystä koskevan luonnoksen mukaan päivystyspisteistä ja niiden työnjaosta on sovittava erikoissairaanhoidon kuntayhtymien välisessä erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksessa, josta säädetään terveydenhuoltolain 43 §:ssä. Järjestämissopimuksella ei kuitenkaan voida poiketa laissa säädettyjen yksikköjen määrittelystä tai niiden päivystystehtävistä, jotka määräytyvät suoraan lain nojalla.

Hallinnon järjestäminen voi lain nojalla ja sen puitteissa määräytyä myös sopimus pohjaisin järjestelyin. Myös hallinnon järjestämistä koskevassa sopimusmenettelyssä on joka tapauksessa otettava huomioon perustuslain 17 ja 122 §:n vaatimukset kielellisten oikeuksien turvaamisesta.

Helsinki, 1.7.2016

Olli Mäenpää
oikeustieteen tohtori
hallinto-oikeuden professori