



UPPSALA
UNIVERSITET

Teologiska institutionen
Höstterminen 2018

Examensarbete för masterexamen i mänskliga rättigheter
30 högskolepoäng

Jourreformen i Finland

En analys av språkdebatten

Författare: Brita Storlund

Handledare: Docent Ulf Zackariasson

Ett stort tack till min handledare Ulf Zackariasson för
alla goda råd under hela skrivprocessen.

Abstract

I Finland antogs en jourreform i december 2016, vilken ingick i en större socialhälso- och sjukvårdsreform. Den föregicks av en intensiv språkdebatt eftersom den finlandssvenska minoriteten - tillsammans med flera remissinstanser - ansåg att de grundlagsenliga språkrättigheterna för svensktalande kunde komma att riskeras. Det enda sjukhus med svenska som majoritetsspråk, Vasa Centralsjukhus, blev utan full jour dygnet runt, enligt oppositionen på grund av en alltför förhastad och undermålig lagberedning, där politisk opinion kört över grundlagen med dess krav på jämställdhet mellan de två nationalspråken. Eftersom det svenska språkets ställning under en längre tid försvagats av en rad politiska beslut inom bland annat vård, skola och rättsväsende, befarar man från finlandssvenskt håll att det finns en underliggande politisk agenda att stegvis göra Finland enspråkigt finskt.

I denna studie undersöker jag regeringspropositionen och den språkdebatt som följde i dagspressen. Genom en beskrivande idéanalys vill jag undersöka skillnader mellan debattörernas synsätt, på vilken nivå de grundlagsenliga språkrättigheterna anses vara uppfyllda eller inte. Med hjälp av teoretiker, som exempelvis Will Kymlicka och Alan Patten, vill jag analysera debatten ur ett människorättsperspektiv med fokus på språk. Förutom någon enstaka kort artikel i svensk press har denna debatt i grannlandet inte väckt något större intresse. Finska språket har en särställning i Sverige, medan svenska språket är ett av två nationalspråk i Finland. Innebörden i detta är inte självklar, och därför hoppas jag att min uppsats ska väcka intresse för hur språkfrågan är i fokus då viktiga samhällsfunktioner, i detta fall vården, debatteras.

The Finnish government adopted part of a health care reform in December 2016, which was preceded by an intense language debate. The Swedish-speaking minority - along with several referral bodies - considered the basic language rights for Swedish-speakers to be at stake. The only bilingual hospital with Swedish as majority language, Vasa Centralsjukhus, lost the battle for full emergency services. According to the political opposition, this was due to an overly hasty and standard legislative preparation, in which political opinion trumped the constitutional equality between the two national languages. Since the status of the Swedish language has been weakened by a series of political decisions, there is an apprehension among the Swedish-speaking population that there is an underlying political agenda to make Finland monolingual.

In this study, I examine the government proposal and the following language debate in the daily press. I investigate the views of both sides, in order to examine at what level the parties consider the language rights to be met. Using theorists such as Will Kymlicka and Alan Patten, I analyze the debate from a language rights perspective. Except for a few articles in the Swedish press, this debate has raised little interest in Sweden. The Finnish language has a minority status in Sweden, whereas Swedish is one of two national languages in Finland. The significance of this is not obvious. Therefore, I hope my essay will provide understanding of the focus of language issues in Finnish political debate.

Innehållsförteckning:

1	Introduktion	6
1.1	Inledning	6
1.2	Bakgrund	7
1.3	Problemformulering	8
1.4	Syfte och frågeställning	8
1.5	Material och urval	13
2	Teori	15
2.1	Allmänt om rättigheter	15
2.2	Språkrättigheter	16
2.3	Tidigare forskning	19
3	Metod	24
3.1	Idéanalys	24
3.2	Beskrivande idéanalys	26
4	Analys	27
4.1	Företrädarnas argumentation	27
4.2	Kritikernas argumentation	33
4.3	MR-perspektiv	44
4.4	Sammanfattning	49
5	Diskussion	50
6	Avslutning	53
	Litteraturförteckning	54

1. Introduktion

1.1. Inledning

Enligt Finlands språklagstiftning har både finskan och svenskan likvärdig status som nationalspråk. Svenskan är i juridisk bemärkelse inte ett minoritetsspråk i Finland, trots att svenskan är modersmål hos en avsevärt mindre grupp (ca 5-6 %) än finskan. Såväl den finsk- som den svensktalande befolkningen har rätt att er-hålla tjänster på sitt eget modersmål enligt lika grunder, oavsett om kommunen är en- eller tvåspråkig, och oavsett kommunens majoritetsspråk (Myntti, 2015 s. 9-10). I Finland finns förutom svenskspråkiga grundskolor och gymnasier, svenskspråkiga universitet och yrkeshögskolor (s. 173). Den evangelisk-lutherska kyrkan har ett svenskspråkigt stift (s. 178), och i domstolar har man rätt att an-vända svenska (s. 211). Man kan göra värnplikt på den svenskspråkiga brigaden i Dragsvik i södra Finland (merivoimat.fi).

Även om svenska språket alltid till storleken varit en minoritet i Finland, har dess status varit hög. Under Finlands och Sveriges gemensamma 600-åriga historia fram till år 1809 var svenska språket det som främst användes inom myndigheter, utbildning, politik osv. Att behärska svenska språket var för finsktalande en möj- lighet till social rörlighet. Ville man som finsktalande göra karriär inom vissa om- råden som exempelvis ekonomi och politik var svenska språket ett måste. Under slutet av 1800-talet började man i Finland, nu under ryskt styre, aktivt stärka det finska språket och den finska kulturen. Över hundratusen svensktalande ändrade frivilligt sitt modersmål och sina efternamn från svenska till finska för att stärka den finländska självständighetsrörelsen. Ryssland var positiv till detta även om dess avsikt var en annan, nämligen att skapa splittring mellan svensk- och finskta- lande i Finland, samt även mellan Finland och Sverige. År 1863 erkände den rys- ka tsaren finskan som ett officiellt språk vid sidan av svenskan. Efter Finlands självständighet år 1917 blev båda språken jämställda nationalspråk (Hult & Pie- tikäinen, 2014 s. 3-4).

I modern tid har utvecklingen varit att svensktalande blir mer och mer tvåspråkiga, medan motivationen hos finsktalande att lära sig svenska sjunker. Trots att svenskan har nationalspråksstatus, tenderar språket att likna ett minoritetsspråk, och dess legitimitet som nationalspråk ifrågasätts alltmer av majoritetsbefolkningen (Hult & Pietikäinen, 2014 s. 3-4).

1.2. Bakgrund

Sedan flera år tillbaka har det i Finland genomförts ett antal reformer för att minska de statliga kostnaderna (Suksi, 2014 s. 369). I samband med tidigare reformer har intensiva språkdebatter blossat upp, exempelvis vid kommunsammanslagningar, eftersom den procentuella andelen svensktalande i de nybildade kommunerna då sjunkit (s. 376). I samband med reformen av studentexamen 2005, där svenska språket blev valbart i studentexamen för finskspråkiga, framställdes det svenska nationalspråket som en onödig kostnad och ett problem, och inte som en resurs och en rättighet för både finsk- och svensktalande. Engelskan och ryskan framställdes däremot som tillgångar i utbildningen (Hult & Pietikäinen, 2014 s. 9-11). En intensiv språkdebatt blev det också av den senaste reformen av hälso-, sjuk- och socialvården (regeringsproposition "RP 224/2016 rd" till riksdagen), vilken har ansetts vara en av de största reformerna sedan andra världskriget. Jour-reformen är en del av hela reformen, och antogs av riksdagen den 20 december 2016 (Suominen, 2017 s. 5), och det är den jag vill undersöka närmare. Den finländska regeringen bestod då av Centerpartiet, Samlingspartiet och Sannfinländarna (numera Blå framtid). Skiljelinjen i debatten var ändå inte enbart mellan regering och opposition, eller mellan finsk- och svensktalande. Den hade snarare regionala särdrag, där kampen stod mellan full jour dygnet runt till vasa- eller seinäjäkiregionen, eller till båda. Exempelvis distriktsstyrelsen för Samlingspartiets unga i Österbotten gav inte stöd till regeringen i frågan (Vasabladet 16.12.2016). Det fanns finskspråkiga i vasaregionen som registrerade om sitt modersmål till svenska i sympati för den svensktalande minoriteten (Vasabladet 14.12.2016).

1.3. Problemformulering

Vasa Centralsjukhus är ett tvåspråkigt sjukhus, och det enda distrikt där svenskan är majoritetsspråk med 51 % svenskspråkiga (RP 224/2016 rd s. 41). Dock förlorade Vasa Centralsjukhus kampen om omfattande jour dygnet runt till förmån för Syd-Österbottens centralsjukhus i Seinäjoki, vilket är en enspråkigt finskspråkig enhet ca 70 km från Vasa. Istället för att tillvarata den redan fungerande tvåspråkigheten vid Vasa Centralsjukhus, ska nu tvåspråkighet konstrueras vid det finskspråkiga Syd-Österbottens Centralsjukhus i Seinäjoki (RP 224/2016 rd s. 45). Den politiska oppositionen krävde att enheter med omfattande jour dygnet runt skulle uppgå till tretton istället för tolv, för att inkludera Vasa Centralsjukhus, där de grundlagsenliga språkliga rättigheterna för både svensk- och finsktalande redan är tryggade. Det alternativet hade enligt projektledaren inte ens blivit dyrare (Suominen, 2017 s. 22).

1.4. Syfte och frågeställning

Mitt syfte är att beskriva debatten och de olika parternas sätt att tolka språkrättigheterna. Jag vill spjälka upp argumentationen, för att kunna dra slutsatser och förhoppningsvis kunna blottlägga budskap eller oklarheter (Beckman, 2005 s. 50). Jag vill undersöka om det finns olikheter i synsätt på vilken nivå de språkliga rättigheterna anses vara tillgodosedda. Jag vill också undersöka vad MR-konventioner har att säga om språkliga rättigheter och vilka konsekvenser det bör få för språkpolitiken i Finland.

Min frågeställning är, hur argumenterar regeringsföreträdare och jourreformens anhängare, respektive oppositionen och övriga motståndare till reformen, när de hävdar att språkrättigheterna kommer att tillgodoses på lika grunder, respektive kränkas? För att besvara den frågan vill jag undersöka på vilken nivå parterna anser att rättigheterna är tillgodosedda eller inte, enligt den finländska grundlagen

och MR-konventioner. Ur människorättssynvinkel är frågan intressant eftersom språkfrågor inte haft så stort utrymme, jämfört med andra frågor som exempelvis migration, nationalism och religion (Kymlicka & Patten, 2003 s. 3).

1.4.1. Finlands språklagstiftning

Enligt 17 § i Finlands grundlag är nationalspråken finska och svenska. I 17 § 2 mom. klargörs vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att rätten att få expedition på detta språk tryggas genom lag. Enligt 17 § 2 mom. ska det allmänna tillgodose landets finsk- och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder (RP 224/2016 rd s. 40).

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen, och får enligt 2 mom. inte utan godtagbart skäl särbehandlas bland annat på grund av språk. Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna tillförsäkra var och en tillräckliga social- hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Enligt 21 § i grundlagen har alla rätt till god förvaltning. Enligt 22 § ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses i praktiken. Enligt 122 § ska vid organisering av förvaltning, en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att såväl den finsk- som den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på sitt eget språk tillgodoses enligt lika grunder (RP 224/2016 rd s. 40-41).

1.4.2. Finland och Europarådet

Europarådets viktigaste konvention gäller mänskliga rättigheter, EKMR. Artikel 14 förbjuder all diskriminering och enligt den ska fri- och rättigheterna åtnjutas utan åtskillnad som exempelvis språk (Myntti 2015, s. 33). Europakonventionen och tilläggsprotokollen övervakas av människorättsdomstolen i Strasbourg. Det är

en oberoende domstol vars domar är juridiskt förpliktigande för parterna, och som har rätt att utdöma skadestånd till offer för kränkningar. Konventionens bestämmelser kan åberopas hos nationella domstolar (Myntti 2015, s. 34). Europakonventionen är inte finländsk lag på samma sätt som i Sverige. Den har gjorts till en del av den nationella lagstiftningen genom en så kallad blankettlag, eftersom människorättsdomstolen har rätt att fatta bindande beslut för riksdag och regering. Medlemsländerna har positiv skyldighet att vidta åtgärder för att garantera rättigheterna i praktiken (Myntti 2015, s. 30, 34).

Det folkrättsliga instrument som ska skydda vissa språk är den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk, ECRML. Den antogs av Europarådet år 1992, ratificerades av Finland 1994 och trädde för Finland i kraft 1998. Stadgan avser språk som har historiska och djupa rötter till en part, och är inte tillämplig på dialekter eller invandrarspråk. Den är inte heller tillämplig på ett lands nationalspråk, förutom på mindre använda officiella språk, dit finlandssvenskan hör. Finland har åtagit sig att trygga de språkliga rättigheterna för svenskspråkiga vad gäller exempelvis utbildning, rättsväsende, massmedia, samhällsservice, ekonomiska och sociala förhållanden. Sammanlagt har Finland förbundit sig att tillämpa 65 förpliktelser på det svenska språket. Dessa förpliktelser är emellertid allmänt formulerade och besvarar inte vems uppfattning som ska vara gällande vid språkliga åtgärder, är det myndigheternas eller befolkningens som talar språket i fråga (Myntti 2015, s. 34-37)?

Språkstadgans artikel 7 (1b) i ECRML är intressant eftersom dess mål och princip är *”respekt för det geografiska området för varje landsdels- eller minoritetsspråk för att trygga att gällande eller ny administrativ indelning inte utgör ett hinder för främjande av ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk”* (Myntti 2015, s. 38). Detta kan tolkas som att hälso- och sjukvårdsreformen enligt denna stadga inte får utgöra ett hinder för att främja det finlandssvenska språket, d.v.s. svenskan ska inte bara tolereras, utan främjas, och framför allt inte trängas tillbaka. Dock har medlemsstaterna inte större skyldighet än att i ”rimlig utsträckning” uppfylla skyldigheterna enligt art 10(4) (Myntti 2015, s. 37).

Finland lämnade 2010 sin fjärde periodiska rapport angående språkstadgans genomförande. Expertkommittén konstaterade att Finland i teorin har hög standard på skyddet och främjandet av landsdels- och minoritetsspråk. Dock brister det i det praktiska utförandet i vissa fall. De brister som identifierats vid de tre tidigare periodiska rapporterna, exempelvis svårigheter att använda svenska språket vid hälsovårdsservice och rättsförhandlingar, har inte förbättrats. Särskilt anmärkte expertkommittén på att det inte finns tillräckligt med svensktalande personal vid nödcentraler. Kommittén rekommenderar finländska myndigheter att särskilt prioritera ytterligare åtgärder för att social- och hälsovård på svenska ska säkras (Myntti 2015. s. 40-41).

1.4.3. Jourreformen

I regeringens proposition RP 224/2016 rd, föreslås en reform av hälso- sjukvårds- och socialvårdslagen. Huvuddragen i denna proposition är att ansvaret för social-, hälso- och sjukvård flyttas från kommunerna till aderton landskap. Målet är att säkerställa jämlik tillgång till tjänster och kompetens, klient- och patientsäkerhet, samt att hejda kostnadsutvecklingen (RP 224/2016 rd s. 18).

Jourreformen är en del av hela reformen, och antogs av riksdagen den 20 december 2016 (Suominen, 2017 s. 5). Jourverksamheten kommer att centraliseras till tolv enheter med omfattande jourverksamhet dygnet runt. Dessa enheter ska ha beredskap att hantera den mest högspecialiserade sjukvården, d.v.s. sällsynta sjukdomar och skador vilka kräver medicinsk specialistkunskap, högklassiga instrument samt multiprofessionell rehabilitering. Dessa sjukdomar och skador uppskattas till ca 6000-8000 till antalet och specificeras inte närmare (RP 224/2016 rd s. 11). Det handlar om vårdbehov som de flesta bara behöver en gång i livet (s. 33). Även specialiserad socialjour dygnet runt inom minst tio specialiteter ska ingå i de tolv enheterna, eftersom ett utvecklat samarbete mellan hälso- och sjukvård och socialvård efterlysts av båda branscherna. Beredskapen för exceptionella händelser och undantagsförhållanden ska tryggas. Tidigare brister i systemet har

påtalats i rapporter efter exempelvis tsunamikatastrofen, och skolmassakern i Kauhajoki (s. 15-16). Övriga centralsjukhus ska tillhandahålla primär- och specialiserad sjukvård, s.k. samjour dygnet runt. Vissa mindre kretssjukhus läggs ner (s. 28), men å andra sidan utökas vissa vårdcentralers verksamhet och öppettider till att hålla öppet vardagskvällar och dagtid på helger (s. 24).

De tolv enheterna med omfattande jour dygnet runt ska bilda en fungerande helhet nationellt sett. Vilka sjukhus som blev föreslagna avgjordes av en sammantagen bedömning av olika faktorer, som exempelvis kompetens, resurser, invånarantal och tillgänglighet (RP 224/2016 rd s. 20). För en omfattande jounhet krävs en befolkningsmängd på minst 200.000 invånare (s. 19), men för att restiden ska hållas nere har undantag gjorts för tre sjukhus i glest befolkade områden (Norra Karelen centralsjukhus i Joensuu med ca 169.000 invånare, Södra Karelen centralsjukhus i Villmanstrand med ca 131.800 invånare, och Lapplands centralsjukhus i Rovaniemi med ca 118.000 invånare) (RP 224/2016 rd s. 59-60).

Fördelarna är enligt reformen att vårdtjänsterna effektiviseras. Patientköerna för icke brådskande vård kortas, då patienter med de mest akuta och krävande behoven tas om hand på något av de tolv enheterna med omfattande jour dygnet runt (RP 224/2016 rd s. 12). Den totala ekonomiska besparingen för år 2017-2020 beräknas enligt propositionen uppgå till ca 350 miljoner euro (s. 35). Kostnader för inhyrd personal på centralsjukhusen sänks om den specialiserade personalen är jämnt utplacerad på större enheter. Att ta bort vissa specialiteter från ett litet sjukhus sänker kostnaderna mer än vad kostnaderna beräknas öka vid ett större sjukhus. Detta förklarar man med att patientströmmen och resursanvändningen vid stora enheter är jämnare (s. 25). Kvaliteten och patientsäkerheten höjs och köerna kortas vid mera enhetlig vårdpraxis. Man nämner Helsingfors Universitetssjukhus som exempel, där bl.a. organtransplantationer och hjärtkirurgi hos barn nått hög nivå internationellt sett, tack vare tidigare centralisering och specialisering (s. 11). Restiden för hälften av befolkningen kommer att vara kortare än 30 minuter till närmaste enhet med omfattande jour dygnet runt, och kortare än 50 minuter restid

för ca 80 % av befolkningen. För ca 10 % av befolkningen blir resvägen mer än 110 km, dvs mer än 50 minuters restid (s. 19-20).

Någon språkkonsekvensbedömning enligt Justitieministeriets anvisningar har inte gjorts innan propositionen framlades till riksdagen. Man har enbart fokuserat på de övriga aspekterna, som exempelvis kompetens och resurser. I Kommunförbundets utlåtande (Dnro 1152/03/2016) kritiserar propositionen för att den ställer rätten till god vård och vård på patientens eget modersmål mot varandra. Man anser att språkkunskaperna ska vara en del av personalens kompetens, så att brist på språkkunskaper ses som en brist i kompetensen. Om språksvårigheter uppstår mellan vårdgivare och patient finns risk för feldiagnostisering och fel vård, vilket betyder att patientsäkerheten äventyras. Man poängterar att språkkunskaperna måste tryggas längs hela vårdkedjan på alla avdelningar och inom hela förvaltningen. Man befarar att ett stort antal svenskspråkiga försätts i en sämre sits än finskspråkiga, och att vården i så fall inte längre är jämlik och rättvis enligt lika grunder, vilket språklagstiftningen kräver (Kommunförbundet, 23.11.2016).

1.5. Material och urval

Mitt material kommer att vara regeringens proposition RP 224/2016 rd (vilken innehåller de lagparagrafer jag hänvisar till), Social- och hälsoministeriets kompletterande utlåtande från 25.11.2016, samt den därpå följande debatten i dagspressen, främst från lokaltidningen Vasabladet under december 2016. Chefläkare Auvo Rauhala vid Vasa Centralsjukhus tog fram användbar statistik i sin kritik mot reformen, vilken jag i stora drag kommer att redogöra för. Jag kommer att knyta an till den finländska grundlagen samt MR-material om språkrättigheter. Teoretiker som jag hänvisar till är Jack Donnelly, Will Kymlicka & Alan Patten, Stephen May, Francis M. Hult & Sari Pietikäinen, samt Markku Suksi. Kristian Mynttis bok "Finlands språklagstiftning" har försett mig med värdefulla uppgifter. Anne Suominen har skrivit en pamflett där hon redogör för processen i kronologisk ordning och som avslutas med en intervju med statsminister Juha Sipilä

(Centerpartiet). “Grundbok i idéanalys” av Ludvig Beckman är min källa vid valet av metod. Vidare hänvisar jag till konventionen ECRML, samt rekommendationer från Europarådets ministerkommitté. Utlåtanden från Grundlagsutskottet, Kommunförbundet, samt från professor i förvaltningsrätt, Olli Mäenpää, ingår också.

1.5.1. Avgränsning

De tolv enheterna som enligt propositionen ska tillhandahålla omfattande jour dygnet runt är samtliga fem universitetssjukhus, dvs Helsingfors, Åbo, Tammerfors, Kuopio och Uleåborg universitetssjukhus. De övriga sju enheterna med omfattande jour dygnet runt är: Mellersta Finlands centralsjukhus i Jyväskylä, Satakunta centralsjukhus i Björneborg, Päijänne-Tavastlands centralsjukhus i Lahtis, Norra Karelens centralsjukhus i Joensuu, Södra Karelens centralsjukhus i Villmanstrand, Lapplands centralsjukhus i Rovaniemi, samt Syd-Österbottens centralsjukhus i Seinäjoki (RP 224/2016 rd s. 59-60).

Vasa Centralsjukhus är ett tvåspråkigt sjukhus, och det enda distrikt där svenskan är majoritetsspråk, 51 % (RP 224/2016 rd s. 41). Jag kommer främst att uppehålla mig vid språkdebatten, och inte vid själva reformen som helhet.

Finska och svenska är juridiskt likvärdiga nationalspråk i Finland. Det finns även minoritetsspråk med vissa språkliga rättigheter, som exempelvis samiska, romani, teckenspråk, samt övriga (Myntti, 2015 s. 28-29). Dessa ingår inte i min undersökning, utan enbart de två nationalspråken. I reformen ingår även bolagisering av social- hälso- och sjukvårdstjänster, men inte heller den undersöker jag.

Jourreformen debatterades flitigt även i sociala medier och på bloggar, men förutom två blogginlägg av chefsöverläkare Auvo Rauhala på Vasa Centralsjukhus' hemsida ingår inte dessa. Jag har koncentrerat mig på vissa expertutlåtanden som exempelvis Grundlagsutskottet, Kommunförbundet, samt ledarskribenter och debattörer i dagspressen, främst från dagstidningen Vasabladet.

2 Teori

2.1. Allmänt om rättigheter

Jag utgår från Jack Donnellys teori om de universella mänskliga rättigheterna. Att ha en rättighet är att vara berättigad till något. Om denna rättighet nekas eller är hotad, har rättighetsbäraren rätt att ställa vissa moraliska och politiska krav, och rättigheterna trumfar över andra omständigheter, som exempelvis ekonomi. Bevisbördan huruvida en rättighet är uppfylld eller inte finns hos rättighetsbäraren. En rättighet är inte bara en fördel att åtnjuta, utan den myndigförklarar rättighetsbäraren. Således blir en kränkning av rättigheter en grov orätt (Donnelly, 2013 s. 8).

Enligt Donnelly tenderar vi att prata om rättigheter enbart när de är hotade, eller när de nekas oss. Det är också i de situationerna de har sitt högsta värde. Han delar upp tre olika nivåer på vilka rättigheter kan uppnås (Donnelly, 2013 s. 9):

- Rättighetsbäraren kräver en rättighet och skyldigheten aktiveras hos motparten, som antingen respekterar eller kränker den.
- Skyldighetsbäraren har rättigheten i åtanke när ett beslut ska fattas, utan att rättighetsbäraren måste kräva den. Skyldighetsbäraren utövar en aktiv respekt, men rättigheten är inte desto mer synlig.
- Rättigheterna är ute ur bilden. Varken rättighets- eller skyldighetsbäraren har dem i åtanke. Rättigheten åtnjuts utan att rättighetsbäraren krävt den. Donnelly belyser detta exempel med när en kund betalar ett köp. Kunden får varan mot betalning och ingen argumenterar vem som har rätt till varan eller betalningen. Det sitter i ryggmärgen.

Den sista nivån bör vara normen enligt Donnelly. Rättighetsbäraren, i det här fallet finlandssvenskarna, ska inte behöva kräva sina rättigheter. För skyldighetsbäraren, dvs finländska staten, bör det vara undantag och inte regel att beräkna kostnader när det gäller rättigheterna (Donnelly, 2013 s. 9).

Donnelly försvarar den universella synen med en jämförelse om en bil. Bilen kan bli utlånad eller stulen, men det är fortfarande bilens ägare som både äger den och har all rätt till den. Att man har en rättighet betyder inte automatiskt att motparten respekterar den (Donnelly, 2013 s. 10). Donnelly ser mänskliga rättigheter som en självuppfyllande profetia, "behandla en person som en människa, och du kommer att få en människa" (s. 16).

Donnelly ser ingen motsättning mellan ett relativistiskt och ett universellt synsätt på mänskliga rättigheter. Han menar att universalitet inkluderar relativitet och att det inte handlar om huruvida mänskliga rättigheter är universella eller relativistiska, utan på vilket sätt de är det. Betydelsen av universell är enligt Donnelly begränsat till ett visst område snarare än över hela universum. Han jämför med en universell fjärrkontroll som inte fungerar överallt, men som är standard inom ett visst område där och då (Donnelly, 2013 s. 93). Relativitet och universalitet löper parallellt och är inte varandras motsats. Relativiteten är inte heller absolut utan snarare beroende av, eller existerar i förhållande till, något annat (s. 94).

Ju mer man specificerar de universella mänskliga rättigheterna, desto större utrymme måste ges för variation över tid och plats enligt Donnelly. Exempelvis art 23, rätten till arbete, betyder det att man är garanterad arbete, eller att man har rätt till ersättning om man är utan? Vilken nivå av ersättning är i så fall skälig och för hur lång tid (Donnelly, 2013 s. 99-103)? Styrkan i Donnellys resonemang om universella rättigheter kan emellertid också bli dess svaghet eftersom man riskerar att landa på miniminivå vid exempelvis språkrättigheter. Detta återkommer jag till i följande kapitel om de språkliga rättigheterna.

2.2. Språkrättigheter

Deklarationerna om de mänskliga rättigheterna specificerar inte de språkliga rättigheterna (linguistic human rights, LHR) desto mer i detalj. De språkliga rättigheterna skyddas främst genom artikel 14, förbudet mot diskriminering (Kymlicka & Patten, 2003 s. 10). Vid språkliga debatter mellan stat och individ frågar sig teore-

tiker vilket alternativ som bäst främjar frihet, jämlikhet och social rättvisa, samt stärker demokratin. Men det är också här teoretikerna blir oense. Det är lätt att vara ense om grundläggande värden på abstrakt nivå, men när man kommer in på detaljer, på vilket sätt språkfrågorna bäst gynnas i praktiken, går åsikterna isär (Kymlicka & Patten, 2003 s. 7-8). Kymlicka & Patten hänvisar till Kloss (1971, s. 259-262) som delar in språkrättigheterna i "toleransorienterade" och "främjande" rättigheter, där toleransrättigheter gäller för invandrargrupper, och både tolerans- och främjande rättigheter gäller för nationella grupper (Kymlicka & Patten, 2003 s. 8).

Vid toleransrättigheter har enskilda individer rätt att använda sitt språk (eller vilket språk man vill) i privatlivet, i det civila samhället, på arbetsplatser osv. utan inblandning från myndigheter. Idén med toleransrättigheter är att sätta en miniminivå, vilken samtliga liberala stater borde erkänna. Alla försök att hindra individer från att åtnjuta denna nivå av språkrättigheter vore en kränkning av privatlivet enligt Kloss (Kymlicka & Patten, 2003 s. 8)

Vid främjande rättigheter har staten ingen rätt att hindra enskilda individer från att använda eget språk även vid kontakter med det officiella, med myndigheter, i domstolar, skolor, samt i kontakten med det allmänna och med välfärden. Kymlicka & Patten anser dock att Kloss inte specificerat denna nivå tillräckligt, eftersom den gäller nationella grupper. De anser att även Kloss måste ha menat att också invandrargrupper har rätt att göra sig förstådda vid kontakter med det officiella (Kymlicka & Patten 2003, s. 8).

Kymlicka & Patten själva delar in språkrättigheterna i tre delar. Ett synsätt kallar de "norm-and-accommodation". I det fallet är det majoritetsspråket som används, förutom i vissa fall där man har speciella lösningar för dem som inte behärskar det, som exempelvis i Frankrike eller USA. De speciella lösningar som förespråkas är exempelvis tillgång till tolkar, att anställa tvåspråkig personal, eller att tillhandahålla utbildning i majoritetsspråket. Syftet är att kommunikation mellan det officiella och individer utanför majoritetsspråket ska fungera, för att individen ska kunna få tillgång till de rättigheter och förmåner som finns tillgängliga (Kymlicka

& Patten, 2003 s. 8-9). Denna nivå liknar Kloss' främjande, med den skillnaden att Kymlicka och Patten inkluderar invandrargrupper. I fortsättningen kommer jag att kalla denna nivå "norm och anpassning".

I det andra synsättet väljs ett eller ett par språk ut som officiella, vilka åtnjuter vissa rättigheter på lika grunder. Till skillnad från "norm och anpassning" vill man här nå upp till en nivå av jämställdhet mellan språken med officiell status. Där detta synsätt lyckats, fungerar tvåspråkigheten i det officiella, och alla uppgifter finns på de officiella språken. Enskilda individer har rättigheten och möjligheten att använda sitt eget språk i kontakt med myndigheter, välfärd osv. även om man behärskar det andra språket flytande. Detta synsätt skiljer sig från "norm och anpassning" genom att man sträcker sig längre än till kommunikation mellan individen och det officiella. Man främjar värdet av identitet och individens inre värden. Författarna efterlyser en normativ teori angående språkrättigheter för att främja identitetsfrågorna i rättighetsfrågor angående språk (Kymlicka & Patten, 2003 s. 9). Författarna har inte namgett detta synsätt, så jag kommer i fortsättningen att kalla det "språk och identitet".

Det finns även ett tredje synsätt, men som Kymlicka & Patten anser vara problematiskt, och det kallas "hands-off", det vill säga en "välvillig försummelse" för att främja mångfald. Med detta synsätt, som jämförs med separationen mellan kyrka och stat, ska staten på liknande sätt varken främja eller hindra något språk, utan var och en kan fritt välja vilket som ska användas både privat och i det officiella. Hur tolerant det än låter, anser forskarna att det är omöjligt att inte ta ställning i språkfrågor, i synnerhet i det officiella livet som exempelvis i domstolar och skolor (Kymlicka & Patten, 2003 s. 9).

Författarna efterlyser en normativ teori om språkliga rättigheter där identitetsfrågan belyses starkare (Kymlicka & Patten, 2003 s. 9). De ser ett samband mellan språklig och nationell identitet. För minoritetsgrupper ses en nations två- eller flerspråkighet som en bekräftelse av den egna språkliga identiteten, medan majoritetsgruppen kan uppfatta språkkrav som ett hot mot nationell enhet (Kymlicka & Patten, 2003 s. 5).

Som det ser ut idag, är de språkliga rättigheterna alltför allmänna och gäller alltför heterogena grupper. Om samma språkliga rättigheter ska tillämpas för exempelvis dialekter och invandrarspråk, som på officiella språk med historiska rötter i en stat, når man av rättviseskäl aldrig längre än till minimistandard. Att exempelvis ha rätt till utbildning på sitt eget språk är viktigt för finlandssvenskar i Finland, men antagligen meningslöst för invandrargrupper. De universella mänskliga rättigheterna, som exempelvis Donnelly förespråkar, kan bli en svaghet i detta fall eftersom man endast når upp till miniminivå på språkrättigheterna, och missar att utvärdera vilka språk som bör prioriteras, och i vilka sammanhang (Kymlicka & Patten, 2003 s. 11).

Kloss' teori om tolerans- och främjande rättigheter är intressanta som bakgrundsmaterial, men i min fortsatta analys föredrar jag att använda mig av Kymlicka & Pattens synsätt med de tre olika kategorierna a) norm och anpassning, b) språk och identitet, samt c) välvillig försummelse, eftersom de är mer informativa och tillämpbara på jourreformens språkdebatt.

2.3. Tidigare forskning

2.3.1. Språkrättigheter och politisk teori

Språkliga rättigheter är ett område som historiskt inte diskuterats så mycket, trots att språkfrågor varit en viktig faktor vid många politiska konflikter. Orsaken till detta torde delvis vara att språkrättigheter handlar om grupprättigheter, medan mänskliga rättigheter som de definierats efter andra världskriget är individuella. En annan orsak menar Stephen May (2003 s. 124) är att i distinktionen mellan majoritets- och minoritetsspråk har språken framställts olika. Majoritetsspråk har setts som något modernt och en väg till social rörlighet, medan minoritetsspråk framställts som bärare av kultur och tradition. En tendens har också varit att undvika språkkonflikter genom att undvika språkfrågor överhuvudtaget. Västvärlden har inte sett det positiva med starka minoritetsspråk (May, 2003 s. 124-125). I

“Misconceiving Minority Language Rights: Implications for Liberal Political Theory” från 2003 redogör Stephen May för olika missförstånd kring minoritetsspråk och deras rättigheter. Även om finlandssvenskan i juridisk mening inte är ett minoritetsspråk kan Mays teori vara av intresse ändå eftersom finlandssvenskan till storleken är en minoritet.

Historiskt sett har majoritetsspråk haft fördelar på bekostnad av minoritetsspråk. De som talat det dominerande språket har haft ett samhälleligt övertag, medan minoritetsgrupper har varit tvungna att kämpa för, eller stegvis överge sitt språk, för att nå samma nivå av deltagande i samhället (May, 2003 s. 127). Det har kort sagt varit nationalstatens politik som har format språkpolitiken och inte tvärtom (s. 128). I exempelvis Belgien och Schweiz har man löst detta genom att göra en uppdelning i administrativa regioner med egna majoritetsspråk, medan man i Finland och Kanada haft principen att en tillräckligt stor minoritetsgrupp garanteras språkrättigheter oberoende av territorium (s. 132-133). Ett missförstånd enligt May är att det ses som en fördel att lära sig majoritetsspråket, medan det omvända inte är lika självklart (s.135). Han menar att mycket har med toleransen (eller intoleransen) av minoritetsspråket att göra. Ett annat missförstånd är att språkkrav som ställs av minoritetsgrupper ses som en form av nationalism, medan majoritetsspråkens krav ses som självklara och legitima (s. 138-139).

May poängterar sambandet mellan språk och identitet (May, 2003 s. 141). Detta är en politisk självklarhet vad gäller majoritetsspråk. Därför bör minoritetsspråk skyddas och främjas genom politiska beslut så att även den språkliga identiteten på både individ- och kollektiv nivå får formas (s. 142). Vad gäller utbildning anser May att tvåspråkighet är bra för både dem som talar majoritets- och minoritetsspråket. Han hänvisar till forskning, vilken under de senaste 40 åren kommit fram till att tvåspråkighet ger en kognitiv fördel (s. 144). May menar dock att det är orealistiskt för en stat att finansiera språk- och utbildning för vilka små minoriteter som helst, men nämner särskilt svenska språket i Finland som en tillräckligt stor minoritet att åtnjuta fullständiga rättigheter (s. 148). May anser också att obligatorisk undervisning i minoritetsspråket är en förutsättning för senare valfrihet.

De flesta skolämnen är obligatoriska, så varför skulle inte ett nationalspråk vara det? Tvåspråkighet är en fördel, och obligatorisk undervisning ska ses som en möjlighet att få ta del av den fördelen (s. 150).

2.3.2. "Tvångssvenska"

Finland har rykte om sig att vara stabilt vad gäller språkliga rättigheter. I artikeln "Shaping discourses och multilingualism through a language ideological debate. The case of Swedish in Finland" av Francis M. Hult och Sari Pietikäinen (2014) går författarna igenom debattartiklar från Helsingin Sanomat och Hufvudstadsbladet under år 2010 då debatten huruvida svenska språket som obligatoriskt ämne i finskspråkiga skolor skulle göras valbart eller inte. Enligt dessa forskare visade debatten snarare på polarisering än stabilitet. Debatten övergick från att ha börjat med svenskans vara eller inte vara inom utbildningssystemet, till att handla generellt om svenska språkets status och Finlands tvåspråkighet (Hult & Pietikäinen, 2014 s. 7-8). Det var också i samband med denna debatt som ordet "tvångssvenska" blev vedertaget (s. 10). I studien fann forskarna att det finska språket hade ett informellt övertag. Tvåspråkigheten är lagstadgad, men fungerar sämre i praktiken. Andelen svenskspråkiga ansågs vara så liten, att de språkliga kraven uppfattades som provocerande av majoriteten finskspråkiga, vilka hävdade att de inte ens kommer i kontakt med svenskan i sin vardag. Svenska språket refererades i debatten genomgående till det "andra" inhemska språket. Försvvararna av Finlands tvåspråkighet argumenterade å sin sida för att svenskan i Finland inte existerar enbart för att göra de svenskspråkiga nöjda. Däremot har alla finländare också svenskan som nationalspråk oavsett om man använder språket eller inte (Hult & Pietikäinen, 2014 s. 13).

2.3.3. Språkkonsekvensbedömning

Markku Suksi är professor i offentlig rätt vid Åbo Akademi, och har ett mera juridiskt synsätt på språkliga rättigheter. I sin artikel "Finland: Mergers of Municipalities, Linguistic Rights and Amendments to the Constitution" (2014) konstaterar han att grundlagsutskottet gradvis gått från en rättslig till en mera politisk och opinionsstyrd praxis (s. 375). Enligt språkstadgan (423/2003) får språkrättigheterna inte försvagas vid kommunsammanslagningar. Enligt paragraf 17 i grundlagen ska de båda nationalspråken behandlas lika både formellt och i praktiken när offentlig service organiseras. Språkfrågan är en sådan omständighet som kräver att man vid valet mellan två likvärdiga alternativ ska välja det som bäst främjar språkrättigheterna (Suksi, 2014 s. 376-377). Suksis studie är intressant även om vi undersöker språkrättigheterna ur olika synvinklar, eftersom hans artikel också berör vårdfrågor i Finland med konsekvenser särskilt för landets svensktalande.

Den finländska staten har skyldighet att göra en språkkonsekvensbedömning i samband med administrativa reformer. Denna skyldighet etablerades 2009 och testades juridiskt 2012 när den tvåspråkiga förlossningskliniken i Ekenäs i södra Finland stängdes. Den närmaste tvåspråkiga förlossningskliniken ligger i Borgå som är 150 km från Ekenäs. En enspråkigt finskspråkig förlossningsklinik finns i Lojo, ca 50 km från Ekenäs. Klagomålen mot stängningen gick ända till Högsta Förvaltningsdomstolen, och ett flertal frågor prövades. Sattes de svensktalande föderskorna i en sämre position än finskspråkiga då den närmaste förlossningskliniken som kunde garantera svenskspråkig service dygnet runt ligger på 150 km:s avstånd? Hade ärendet förberetts ordentligt innan beslutet fattades? Hade en språkkonsekvensbedömning varit nödvändig? Fanns det intressekonflikter hos vissa beslutsfattare? Domstolen hänvisade till språklagstiftningen, och att sjukhuset i Lojo således har skyldighet att ge svensktalande patienter service på sitt modersmål, och att felaktigheterna i ärendet inte varit tillräckligt allvarliga för att anses lagstridiga. Stängningen av sjukhuset bedömdes inte vara lagstridig, men Suksi tolkade domen som en delseger för den finlandssvenska minoriteten, eftersom kravet på språkkonsekvensbedömning utökades till att omfatta även kom-

muner. Även om språkkonsekvensbedömningen inte hade varit tillräckligt omfattande i ärendet om Ekenäs förlossningsklinik, torde medvetenheten ha stärkts hos beslutsfattande organ inom både stat och kommun om nödvändigheten av en noggrann och detaljerad sådan (Suksi, 2014 s. 379-382). Dock skulle det vid den kommande hälso- och sjukvårdsreformen några år senare visa sig att detta antagande varit för optimistiskt.

3. Metod

Jag kommer att göra en beskrivande idéanalys genom att studera och analysera regeringspropositionen, och den debatt som följde på den. Jag kommer att jämföra argumenten på de båda sidorna. På vilket sätt argumenterar regeringen och propositionens anhängare resp. kritikerna för att man kommer att tillgodose resp. kränka de grundläggande språkliga rättigheterna för svensktalande inom upptagningsområdet för Vasa Centralsjukhus? Vilka argument använder man sig av och vilka regelverk hänvisar man till? Kan man hitta de mest typiska argumenten och vilka som är de mest inflytelserika? Jourreformen antogs av riksdagen den 20 december 2016, och tiden innan och efter var debatten väldigt intensiv i den lokala dagstidningen Vasabladet. Därför är största delen av debattmaterialet från december 2016.

Förutom någon enstaka kort artikel i Aftonbladet, Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet har denna debatt i grannlandet inte väckt något större intresse i Sverige. Finska språket har en särställning i Sverige, medan svenska språket är ett av två nationalspråk i Finland. Innebörden i detta är inte självklar kunskap, så med en beskrivande idéanalys vill jag presentera ett exempel på hur språkfrågan i Finland kan vara på tapeten när viktiga samhällsfunktioner, i det här fallet vården, debatteras.

3.1. Idéanalys

Idéanalys är en metod som används för att granska politiska budskap. Med idéanalys framför man inte politiska budskap utan man analyserar och granskar dem. Man argumenterar inte för en viss sida i en debatt. Man studerar istället dess argumentation. Utmaningen ligger i att bestämma vilken fråga som ska besvaras och på vilket sätt. Ordet idéanalys innefattar olika kombinationer av analystekniker, exempelvis begreppsanalys, argumentationsanalys och innehållsanalys. Alla dessa kan kombineras i en och samma studie. Att man väljer en hindrar inte inslag

av de andra, och betyder inte heller att man valt bort de andra (Beckman, 2005 s. 9-11).

Genom begreppsanalys kan man undersöka om de olika parterna menar samma sak med exempelvis begreppet "språkliga rättigheter" (Beckman, 2005 s. 31). Definierar de olika parterna språkliga rättigheter på samma sätt, och lägger de samma innehåll i begreppet? Kan man hitta något av de olika synsätten, exempelvis "norm och anpassning", "språk och identitet", eller "välvillig försummelse" hos parterna i debatten (Kymlicka & Patten, 2003 s. 8-9)?

Genom argumentationsanalys försöker man klargöra hur de olika argumenten förhåller sig till varandra, samt beskriva skillnader i argumenten för och emot i en specifik fråga och hur argumenten används. I den språkdebatt som uppstod om Vasa Centralsjukhus och jourreformen måste valet av aktörer begränsas, eftersom den engagerade så många, bland annat politiker, jurister, journalister och ledarskribenter, privatpersoner, vårdpersonal osv. under loppet av minst två år. Därför kommer jag att begränsa antalet inlägg till de som bäst sammanfattar sakfrågorna i debatten (Beckman, 2015 s. 40).

Innehållsanalys används när ett stort material ska analyseras. Använder man sig av siffror kallas innehållsanalysen kvantitativ, och använder man sig av förekomsten av ord (exempelvis "mycket", "ofta", "vanlig"), kallas den kvalitativ (Beckman, 2005 s. 42-43). En kvantitativ innehållsanalys kan lära oss litet om ett stort material, medan en kvalitativ kan lära oss mycket om ett litet material (Beckman, 2005 s. 44). Jag kommer att använda mig av en liten mängd material från en kort tidsperiod, varför min analys blir kvalitativ. Tyngdpunkten kommer att vara mer mot begrepps- och argumentationsanalys.

Idéanalysens syfte kan sammanfattas med att antingen beskriva, förklara eller ta ställning till politiska texter (Beckman, 2005 s. 14). I denna studie har jag valt den beskrivande idéanalysen, eftersom mitt syfte enbart är att beskriva och tolka debatten. Mitt syfte är inte att avgöra huruvida Syd-Österbottens Centralsjukhus i Seinäjoki kommer att lyckas med tvåspråkigheten eller ej. Jag tar inte heller ställning till hållbarheten i de politiska budskapen. Eftersom jag kommer att analysera

endast en liten del, dvs den språkliga debatten av lagförslaget under en begränsad tid, blir det en kvalitativ analys.

3.2. Beskrivande idéanalys

Som tidigare nämnts kommer jag att göra en beskrivande idéanalys genom att studera och analysera regeringspropositionen, och den debatt som följde på den. Jag kommer att jämföra argumenten på de båda sidorna. På vilket sätt argumenterar regeringen och propositionens anhängare resp. kritikerna av regeringspropositionen för att man kommer att tillgodose resp. kränka de grundläggande språkliga rättigheterna för svensktalande inom upptagningsområdet för Vasa Centralsjukhus? Vilka argument använder man sig av och vilka regelverk hänvisar man till? Vilka är de mest typiska argumenten och finns det vissa argument som förekommer ofta, eller som alla nämner?

4. Analys

Även utan språkkonsekvensanalys har Social- och hälsovårdsministeriet i sitt kompletterande utlåtande konstaterat att Vasa Centralsjukhus är det sjukhus som bäst betjänar den svenskspråkiga befolkningen i vasadistriktet, och att tvåspråkigheten fungerar sämre på andra enheter (Social- och hälsovårdsministeriets kompletterande utlåtande 25.11.2016 s. 6). Ändå blev det ingen fulljour för Vasa Centralsjukhus. Hur har man kommit fram till den ståndpunkten? Låt oss gå igenom de kriterier som varit avgörande vid val av Syd-Österbottens Centralsjukhus i Seinäjoki framom Vasa Centralsjukhus. I propositionen delade man upp kriterierna i fem avdelningar (RP 224/2016 rd s. 58):

- Kompetens och resurser
- Befolkningsunderlag
- Tillgänglighet och naturliga färdriktningar ur befolkningens synvinkel
- Den interna arbetsfördelningen inom specialupptagningsområdet
- Sjukhusets riksomfattande täckning och upprätthållande av beredskap

Jag kommer att gå igenom dessa ur såväl förespråkarnas synvinkel som ur motståndarnas, samt även andra argument som förekom i debatten, och till sist avsluta med ett MR-perspektiv.

4.1. Företrädarnas argumentation

4.1.1. Kompetens och resurser

Enligt regeringens proposition RP 224/2016 rd håller man sig till grundlagens paragraf 21, vilken garanterar rätt till god förvaltning oavsett modersmål. Enligt paragraf 22 har staten skyldighet att tillgodose samma service enligt lika grunder i praktiken. Denna paragraf begränsar utrymmet för skönsmässig bedömning vid

områdesindelningar (s. 41). Dock menar man i propositionen att man, enligt grundlagsutskottets utlåtande GrUU 67/2014 rd angående ordnandet av social- och hälsovården, inte har skyldighet att ta hänsyn till endast en rättighet, om andra fri- och grundrättigheter tillsammans väger tyngre. Man verkar inte se språkrättigheterna för svensktalande som en utgångspunkt, utan en rättighet bland andra som kan tillgodoses i högre eller lägre grad, och där hänsyn till kompetens och resurser överväger. Eftersom ingen språkkonsekvensbedömning gjorts, har nivån fastställts av regeringen, och man hävdar att man i propositionen följt grundlagen och inte kränker språkrättigheterna (RP 224/2016 rd, s. 42). Nivån lutar åt Kymlicka & Pattens ”norm och anpassning” (2003 s. 8-9), vilken torde vara mer lämpad för länder med ett nationalspråk. Majoritetsspråket åtnjuter här ett informellt och samhälleligt övertag i enlighet med både Mays och Hult & Pietikäinens forskning, eftersom andra aspekter och rättigheter trumfat språkrättigheterna för svensktalande (May, 2003 s. 127 och Hult & Pietikäinen, 2014 s. 13).

Syftet med områdesindelningar är enligt propositionen inte att skapa enspråkiga enheter med svenskspråkig majoritet. Det primära är att trygga vårdtjänsterna på såväl finska som svenska. Det man tagit hänsyn till har varit om distriktet klarar de dyra investeringar och den specialkompetens som krävs. Man menar att de språkliga rättigheterna ska tryggas genom förvaltningsinterna lösningar (RP 224/2016 rd s. 41-42). Rätten till service på finska och svenska ska föreskrivas i lag, bland annat genom att se till att personalen har praktiska kunskaper i finska och svenska (RP 224/2016 rd s. 43). Dock framgår inte på vilket sätt detta ska gå till i praktiken. Av ekonomiska skäl anses det inte försvarbart att tillhandahålla omfattande jour dygnet runt på båda sjukhusen, eftersom Vasa Centralsjukhus även i fortsättningen kommer att ha jour på sin nuvarande nivå med tio specialområden, samt möjlighet att utveckla verksamheten i samarbete med andra sjukhus (Social- och hälsovårdsministeriets kompletterande utlåtande, 25.11.2016 s. 6-7). Regeringen menar att situationen för Vasa Centralsjukhus inte förändras, och sätter tilltro till att tvåspråkigheten ska fungera på ett jämställt sätt i praktiken i Seinäjoki, genom att rätten till service på finska och svenska föreskrivs.

I det kompletterande utlåtandet från 25.11.2016 anger Social- och hälsovårdsministeriet mer detaljerat orsakerna till att kompetensen och resurserna på Syd-Österbottens Centralsjukhus i Seinäjoki anses vara bättre. Man menar att de två sjukhusen inte är två likvärdiga alternativ, varför man inte har skyldighet att välja Vasa Centralsjukhus av språkrättsliga orsaker (s. 3-4). "Norm och anpassning" är fortsättningsvis synsättet där nivån för uppfyllandet av språkrättigheterna för svensktalande kan sänkas av orsaker som kompetens och resurser. Vikten av den språkliga och regionala identiteten för svensktalande är inte underförstådd och självklar på samma nivå som för finsktalande (Kymlicka & Patten, 2003 s. 9).

Ur språklig synvinkel är det Vasa Centralsjukhus som bäst betjänar den svenskspråkiga befolkningen enligt Social- och hälsovårdsministeriets kompletterande utlåtande (25.11.2016 s. 6). Dock poängteras att jourverksamheten handlar om allvarliga skador och sjukdomar, att rädda liv och förhindra skador, varvid Syd-Österbottens Centralsjukhus i Seinäjoki anses uppfylla kriterierna bättre. Detta motiveras med att sjukhuset i Seinäjoki till ytan är större, har fler vårdplatser och rent allmänt har större verksamhet, d.v.s. fler söker vård i Seinäjoki än i Vasa (s. 3-4). I utlåtandet påstås att läkarbristen varit ett större problem i Vasa än i Seinäjoki. Institutet för hälsa och välfärd har genom projektet "Perfect" (Performance, effectiveness, and cost of treatment), på årsbasis sammanställt kvaliteten på olika sjukhus, och kommit fram till att dödsfall och återfall i högre grad förekommer i Vasa än i Seinäjoki. Fler patienter behöver eftervård och rehabilitering vid Vasa Centralsjukhus varvid även kostnaderna ökar. Vasa har högre kostnader för patientskador än vad Seinäjoki har. Dock medger man i utlåtandet att det inte går att dra för långtgående slutsatser av dessa uppgifter, eftersom det är svårt att hitta tillförlitliga mätinstrument vad gäller skillnader i kvalitet (s. 4).

I en debattartikel i Vasabladet den 20 december 2016 försvarar statsminister Juha Sipilä (C) reformen genom att förklara att den nuvarande journivån vid Vasa Centralsjukhus inte kommer att förändras. Enbart vissa krävande och planerade operationer kommer att flyttas till universitetssjukhusen. Detaljerna i detta ska preciseras senare. Språkfrågorna menar statsministern ska tryggas genom att regeringen

följer upp hur språkrättigheterna förverkligas, och att åtgärder ska vidtas på det sätt som uppföljningen förutsätter, eftersom regeringen har förbundit sig att värna om Finlands tvåspråkighet i enlighet med grundlagen.

4.1.2. Befolkningsunderlag

För att upprätthålla en enhet med omfattande jour krävs enligt propositionen ett befolkningsunderlag på minst 200.000 invånare. Det är även viktigt att man beaktar behoven på lång sikt. Enligt Statistikcentralens prognos kommer en halv miljon människor att ha flyttat till de större städerna i slutet av 2030 (RP 224/2016 rd s. 19). Varken Seinäjoki eller Vasa sjukvårdsdistrikt når upp till 200.000 invånare. Dock är seinäjokidistriktet något större med ca 197.000 invånare, än Vasa med ca 170.000. Enligt det kompletterande utlåtandet har Seinäjokis invånare högre medelålder och är rent generellt sjukare, och drabbas i högre utsträckning av olyckor, varvid behoven i det distriktet är större (25.11.2016 s. 3). Vasa Centralsjukhus är det enda sjukhus som ligger i ett distrikt med svenska som majoritetsspråk. Men den befolkningen är ung med hög nativitet, den är friskare, och den förväntade livslängden är lång. Befolkningstillväxten fram till år 2040 beräknas dock vara betydligt snabbare i vasa- än i seinäjokiregionen (RP 224/2016 rd s. 62).

Här är det vårdbehoven, som för närvarande är större i Seinäjoki, som blir avgörande. Men kan nivån på språkrättigheterna för svensktalande sänkas av sådana skäl? Majoritetsbefolkningens vårdbehov ges här ett företräde framom minoritetsgruppens språkrättigheter, vilket liknar ”norm och anpassning” där majoritetsbefolkningens behov är normen och minoritetsbefolkningen med sina språkrättigheter förväntas anpassa sig.

I statsminister Sipiläs insändare “Jour på nuvarande nivå” (20.12.2016) menar han att inga stora eller plötsliga förändringar kommer att märkas för befolkningen i vasadistriktet. Han uppskattar att det kommer att handla om ca 100 patienter per år som flyttas till Seinäjoki, och att det handlar om vårdbehov som de flesta behöver endast en eller ett par gånger i livet. I en intervju gjord av Anne Suominen,

pensionerad journalist från Vasabladet, har statsministern uttryckt oförståelse för de enligt honom överreaktioner som skett från svenskspråkigt håll angående jourreformen. Han menar att reaktionerna lagt sig när fakta presenterats och att svenska språkets tillbakagång pågått under en längre tid och inte har något med nuvarande regering att göra. Han anser att svenskans ställning blir bättre genom reformen, eftersom tvåspråkigheten nu blir obligatorisk i samtliga landskap, även i enspråkiga. Hittills har svensktalande garanterats service på eget språk endast i tvåspråkiga landskap. Minimikravet är tolktjänster (Suominen, 2017 s. 49, 51). Detta blir en förbättring för svensktalande endast vid synsättet "norm och anpassning" och vid enspråkigt finska sjukhus. Har man synsättet "språk och identitet" blir det emellertid en försämring, eftersom rättigheterna inte sträcker sig längre än till minimikravet tolktjänster. Statsministern medger i intervjun att kunskaperna i svenska försämrats hos tjänstemän under en längre tid, och att detta kan kopplas till studentreformen 2005. Den reformen har inte heller lett till att engelskan eller andra språk har stärkts, utan språkkunskaperna har försämrats rent generellt hos finsktalande (Suominen, 2017 s. 50).

4.1.3. Tillgänglighet och naturliga färdriktningar ur befolkningens synvinkel

Enligt systemet med tolv fulljourssjukhus är målet att det ska ta högst en timme att ta sig dit, och i glesbygden högst två timmar (RP 224/2016 rd, s. 58). Vasa Centralsjukhus är det sjukhus som har längsta resvägen till ett universitetssjukhus, ca 337 km till Åbo, och 237 km till Tammerfors enligt det kompletterande utlåtandet (25.11.2016 s. 3). Vasa ligger dessutom vid kusten, och regionen är lång och smal. Patienterna i det närliggande Jakobstad söker sig i större utsträckning till centralsjukhuset i Karleby, vilket är närmaste sjukhus norrut, eftersom det är kortare resväg dit. Och patienterna i den södra delen av sjukvårdsdistriktet har närmare till Satakunta centralsjukhus i Björneborg (med full jour dygnet runt) än till Vasa Centralsjukhus (RP 224/2016 rd, s. 62). Seinäjoki anses ligga mer centralt och med bättre vägförbindelser (s. 59).

4.1.4. Den interna arbetsfördelningen inom specialupptagningsområdet

I propositionen specificeras inte serviceutbudet i detalj för de centralsjukhus som inte får full jour dygnet runt. Avsikten är att parterna får ingå avtal i enlighet med befolkningens behov. Även samarbete över distriktsgränserna kan avtalas, om det är ändamålsenligt avseende tillgång till personal och språkliga rättigheter. Det har även tagits hänsyn till regionala särdrag. Exempelvis har tre sjukhus i glest befolkade områden blivit fulljourssjukhus trots att varken befolkningsunderlag eller kompetens och resurser är tillräckliga. Man räknar med stöd från universitetssjukhusen i dessa fall (RP 224/2016 rd s. 58).

I det kompletterande utlåtandet från Social- och hälsovårdsministeriet (25.11.2016 s. 5) nämner man det problematiska i att företrädare för Vasa sjukvårdsdistrikt haft negativ inställning till samarbete med Syd-Österbottens Centralsjukhus i Seinäjoki. Detta verkar också vara en av orsakerna till att Vasa inte kom i fråga som fulljourssjukhus.

4.1.5. Sjukhusnätets riksomfattande täckning och upprätthållande av beredskap

När man insjuknar har man rätt till brådskande vård oavsett om man befinner sig i sitt eget sjukvårdsdistrikt eller utanför. Journätet ska fördelas jämnt över landet så beredskap finns för olika grader av störningar och undantagsförhållanden. Balans ska råda mellan befolkningens servicebehov och den nationella helheten. De fem universitetssjukhusen klarar bäst att hantera svåra jourproblem och stora mängder patienter, och ansvars- och arbetsfördelning ska planeras dem emellan. Av de sjukhus med omfattande jour dygnet runt, vilka inte är universitetssjukhus, krävs jour inom ca tio medicinska specialiteter. Olikheter mellan dessa kommer att finnas, beroende på vilka resurser som finns tillgängliga. Dock är målet att verksamheterna ska vara relativt likadana, så det blir lika enkelt för alla i hela landet att nå ett fulljourssjukhus (RP 224/2016 rd s. 58).

4.2. Kritikernas argumentation

4.2.1. Kritik angående kompetens och resurser

Statsminister Sipiläs debattartikel bemöttes dagen efter av Niklas Nyberg på Vasabladet. I sin ledartext “Med stormsteg in i det okända” (21.12.2016) kritiserar han statsministern för att hänvisa till fakta utan att presentera några. Nyberg å sin sida hänvisar till den oberoende expertorganisationen Sitra, som i sin undersökning satt Vasa Centralsjukhus på topplaceringar på många av de områden som varit avgörande vid valen av fulljourssjukhus. Nyberg menar att regeringen presenterat felaktiga siffror för att gynna sin politiska agenda. Bland annat anser han att uppskattningen av antalet patienter som årligen kommer att skickas från Vasa till Seinäjoki är för låg. Chefsöverläkare Auvo Rauhala vid Vasa Centralsjukhus menar i ett blogginlägg på sjukhusets hemsida att det sannolika antalet som kommer att skickas till Seinäjoki är 250-750 patienter per år och inte 100 patienter enligt regeringens preliminära bedömning (20.12.2016).

Rauhala skriver i ett annat blogginlägg att Vasa Centralsjukhus ställts i orättvist dålig dager med gammal statistik och felaktiga uppgifter (11.12.2016 s. 1), och presenterar statistik från 2016, där det framgår att tillgången till läkare är bättre vid Vasa Centralsjukhus än vid Syd-Österbottens Centralsjukhus i Seinäjoki. Även jämfört med riksgenomsnittet ligger läkarrekryteringen vid Vasa Centralsjukhus bra till. Bristen på läkare har i vasadistriktet varit vid vårdcentraler och inte vid sjukhus. I de fall rekryteringen av läkare har varit svår vid Vasa Centralsjukhus, menar Rauhala att det har berott på att regeringen och Social- och hälsovårdsministeriet under en längre tid försökt försvaga Vasa Centralsjukhus' ställning (s. 2). Rauhala hävdar att kvaliteten vid Vasa Centralsjukhus är hög både i jämförelse med Syd-Österbottens Centralsjukhus i Seinäjoki och med övriga sjukhus i Finland. Att fler söker vård i Seinäjoki, beror enligt Rauhala delvis på att det närliggande sjukhuset i Kauhajoki lagts ner och att dessa patienter nu söker vård i Seinäjoki istället. Samma situation kommer inom kort att uppstå vid Vasa Centralsjukhus, då Jakobstads kretssjukhus läggs ner (s. 3).

Dödligheten vid allvarliga operationen är enligt Rauhala i själva verket lägre vid Vasa Centralsjukhus än vid Syd-Österbottens Centralsjukhus i Seinäjoki. Även i jämförelse med riksgenomsnittet enligt statistik från 2014-2015 klarar sig Vasa Centralsjukhus bra (11.12.2016 s. 3). Detta torde vara en av anledningarna till att kostnaderna för eftervård är högre. Fler patienter rehabiliteras och under längre tid vid Vasa Centralsjukhus, eftersom de i högre grad överlever svåra sjukdomar och operationer (s. 4). Rauhala poängterar att hans inlägg inte är kritik mot Syd-Österbottens Centralsjukhus i Seinäjoki, utan att han stödjer förslaget om full jour dygnet runt vid båda sjukhusen (s. 1). Han menar också, i likhet med Social- och hälsovårdsministeriets utlåtande, att skadestånd för patientskador inte går att jämföras sjukhusen emellan. Om ett barn får förlossningsskador kan sjukhusets ersättningsskyldighet sträcka sig under hela barnets livstid. Kostnaden blir då hög för sjukhuset trots att det handlat om ett enda fall (s. 5). Det mest rättvisa sättet att jämföra patientskador blir enligt Rauhala att följa antalet ersättningar istället för totalkostnader.

Stig Nygård skriver i sin ledartext "En välplanerad 100-årspresent" (Vasabladet 14.12.2016) att Social- och hälsovårdsministeriet medgett att lösningen med tretton fulljourssjukhus istället för tolv inte blir dyrare. I Vasa kostar det ca en miljon euro per år att upprätthålla tvåspråkig service. Dessutom kommer det att krävas fler ambulanser, och kostnaden för endast en ambulans är 500.000 euro per år. Hade det funnits vinster med tolv sjukhus istället för tretton, kommer de att ätas upp av tilläggskostnader som nu även Seinäjoki får. Beslutsamheten hos regeringen att ändå driva igenom tolv fulljourssjukhus, tolkar Nygård som en uppdämd frustration hos regeringspartiernas politiker mot det svenska språket. Eftersom anledningen uppenbarligen inte är ekonomi, återstår endast språket menar han. Nygård kallar det en majoritetens diktatur, där förvisso den demokratiska ordningen har följts, men samtidigt på ett maktfullkomligt sätt, där politiska tolkningar fått företräde framom grundlagen. Här är Nygård inne på samma spår som forskaren Markku Suksi angående en gradvis övergång från rättslig till politisk och opinionsstyrd praxis (Suksi, 2014 s. 375). Han uttrycker en konflikt mellan regeringens tolkning och Finlands grundlag, vilket indikerar ett synsätt där "norm

och anpassning” inte är tillräckligt. Nygårds synsätt lutar mot ”språk och identitet” där en nivå av jämställdhet mellan nationalspråken är utgångspunkten.

Med dessa uppgifter tas sjukhusen tillbaka till två likvärdiga alternativ, varvid den rättvisa och nödvändiga utgången enligt grundlagsutskottets direktiv hade varit full jour dygnet runt vid antingen Vasa Centralsjukhus eller vid båda sjukhusen. Auvo Rauhala tror inte på löftet att verksamheten vid Vasa Centralsjukhus kommer att fortsätta som tidigare. Staten har visat vilka sjukhus som prioriteras, och dessa kommer naturligtvis även i fortsättningen att prioriteras vid ekonomiska satsningar och utvecklingsarbeten. Framtiden för Vasa Centralsjukhus trots sin fungerande tvåspråkighet har således blivit osäkrare (11.12.2016 s. 8).

I grundlagsutskottets utlåtande GrUU 63/2016 rd konstateras att propositionen ganska ingående behandlar fördelarna med centraliserade vårdenheter, dvs att trygga en hög kompetensnivå, förbättra patientsäkerheten och att garantera tillgång till behandling. Man kritiserar emellertid att regeringen inte tillräckligt har motiverat varför Syd-Österbottens Centralsjukhus i Seinäjoki är att föredra framom Vasa Centralsjukhus, trots att de språkliga rättigheterna tillgodoses bättre i Vasa. Man poängterar att språket, och behovet hos patienten att bli förstådd är viktiga förutsättningar för patientsäkerheten. samt att de språkliga rättigheterna och rätten till god vård inte får ställas emot varandra, utan båda ska uppfyllas. Grundlagsutskottet påminner om skyldigheten att välja det alternativ som bäst tillgodoser de språkliga rättigheterna, vid valet mellan två likvärdiga alternativ. Eller att godkänna förslaget med tretton enheter istället för tolv så att bägge sjukhusen får omfattande jour dygnet runt. Med detta synsätt höjs ribban för språkrättigheterna närmare Kymlicka & Pattens nivå “språk och identitet”, där en jämställd nivå mellan de två nationalspråkens rättigheter ska uppnås (Kymlicka & Patten, 2003 s. 9). Svensktalande patienter ska inte behöva välja mellan bättre vård eller högre nivå på språkrättigheterna.

Kommunförbundet och Svenska Finlands folkting är två olika instanser som också har framfört kritik angående språkfrågorna. Kommunförbundet utgav hösten 2016 ett utlåtande (Dnro 1152/03/2016) där man konstaterar att de grundläggande

språkliga rättigheterna på bästa sätt bör tillgodoses för att tillgången till vården ska anses vara jämlik. Jämlik service garanteras bäst om skillnaden är så liten som möjligt mellan majoritet och minoritet, och i synnerhet i de fall där den språkliga minoriteten är stor. Dvs att bygga en struktur där en stor del av invånarna inte kan garanteras vård på sitt modersmål, måste ses som ett äventyrande av jämlikheten och de grundläggande rättigheterna. Språkkunskaperna kan inte förhandlas bort, utan måste fungera inom hela vårdkedjan, inom samtliga personalgrupper, avdelningar och inom hela förvaltningen. God vård och vård på det egna modersmålet är kompetenser som inte får ställas mot varandra, utan båda måste uppfyllas. Nivån ”norm och anpassning” räcker inte enligt Kommunförbundets synsätt. Att bygga en vårdservice som i praktiken fungerar på båda nationalspråken kräver en genuin tvåspråkighet. En sådan är svår att uppnå i en enspråkig miljö utan att den blir en sämre fungerande helhet då den naturliga och ständiga närvaron av bägge språken saknas. Ett sådant alternativ kommer sannolikt att fungera sämre än en redan befintlig och välfungerande tvåspråkig struktur (Dnro 1152/03/2016). I detta utlåtande antyds att det borde ha varit språkrättigheterna som hade varit utgångspunkten i reformen, och inte antalet sjukhus. Hade språkrättigheterna beaktats i ett tidigare skede, och vägt tyngre, hade rättigheterna varit ute ur bilden enligt Donnellys tredje nivå, och rättighetsbäraren hade inte behövt kämpa för dem (Donnelly, 2013 s. 9).

I utlåtandet (Dnro 1152/03/2016) konstaterar man att justitieministeriet har tydliga anvisningar för hur en formell språkkonsekvensbedömning ska göras. Syftet med en sådan är att grundligt och på bred bas kartlägga konsekvenserna som de föreslagna förändringarna kan ha när det gäller de språkliga rättigheterna. Det som där tydligt framgår är att *“Språkliga rättigheter är grundläggande rättigheter. De skiljer sig inte från de övriga grundläggande rättigheterna. Bland annat rättskyddet äventyras om de språkliga rättigheterna tillgodoses på ett bristfälligt sätt.”*

Olli Mäenpää är juris doktor och professor i förvaltningsrätt och har på begäran av Svenska Finlands folkting skrivit en juridisk bedömning av de språkliga conse-

kvenserna för reformen (“Utlåtande om betydelsen av de grundläggande språkliga rättigheterna när social- och hälsovården och dess förvaltning revideras” 1.7.2016). Mäenpää konstaterar att rättigheterna ska tillgodoses jämligt både formellt och faktiskt, och på ett sätt som fungerar. Han hänvisar till grundlagens 19 § 3 mom, vilken poängterar skyldigheten att främja befolkningens hälsa, samt att trygga tillgången till tjänsterna. Kravet på jämlikhet och förbud mot diskriminering inverkar på sättet man kan ordna tjänster. Rätten till adekvat vård får inte tryggas på ett sätt som ger rätt att åsidosätta andra rättigheter, som de grundläggande språkliga rättigheterna (s. 2). När förvaltning ska organiseras ska man enligt 122 § 1 mom i grundlagen eftersträva indelning i sinsemellan förenliga områden så att såväl den finskspråkiga som den svenskspråkiga befolkningen enligt lika grunder kan erhålla tjänster på sitt modersmål. Om en fungerande områdesindelning kan definieras på två alternativa sätt, har den finländska staten skyldighet att välja det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna (s. 3).

Mäenpää är enig med Finlands kommunförbund om att en formell språklig konsekvensbedömning borde ha gjorts redan innan propositionen lämnades in till riksdagen (s. 4). En språkkonsekvensbedömning ska sätta ramarna för vad som är möjligt att genomföra, eftersom språkrättigheterna inte är valbara. I reformen har språkrättigheterna däremot reducerats till en bisak, eftersom regeringen försummat konsekvensbedömningen, och tillåtit ekonomi, resurser och rätten till god vård, trumfa språkrättigheterna. Mäenpääs bedömning är i likhet med Donnelly (2003 s. 9) att det är det allmänna som ska åläggas att tillgodose befolkningens samhällliga behov på lika grunder. Rättighetsbäraren ska inte behöva kämpa för dem.

Enligt Mäenpää är det särskilt viktigt att trygga de språkliga rättigheterna i tvåspråkiga distrikt (s. 8), och gör därmed en motsatt bedömning än regeringen, som satt vikt vid att förbättra språkrättigheterna i landet som helhet. Den bristfälliga språkkonsekvensbedömningen påverkar särskilt Vasa Centralsjukhus, eftersom det ligger i det enda distrikt med svenska som majoritetsspråk. Skillnader i rättighets-

syn märks genom att den språkliga och regionala identiteten i vasadistriktet inte haft en avgörande betydelse i propositionen. Därmed kan nivån ”språk och identitet” inte anses vara uppnådd. Mäenpää konstaterar på s. 9 i utlåtandet att *”lagberedningen är bristfällig på ett sätt som står i strid med de språkliga rättigheterna och grundlagsutskottets riktlinjer angående rättigheterna”*. Hans resonemang stämmer överens med språkstadgans artikel 7 (1b) i ECRML där man poängterar respekten för det geografiska området för minoritetsspråk, och att ny administrativ indelning inte får utgöra ett hinder för främjandet av språket i fråga (Myntti 2015, s. 38).

4.2.2. Kritik angående befolkningsunderlag

För det första så ökar befolkningsantalet i vasadistriktet medan det sjunker i Seinäjoki. Chefsöverläkare Rauhala vid Vasa Centralsjukhus menar i sitt blogginlägg från 11.12.2016 att statistiken om befolkningsunderlaget kommer att vara föråldrad inom 10-20 år, medan jourreformen måste vara hållbar minst 30-40 år framåt (s. 1). Enbart befolkningsökningen gör att regeringens uppskattning av antalet patienter som kommer att flyttas till Seinäjoki är för låg.

För det andra är det svenska språket ett starkt regionalt särdrag i vasaregionen, och regionala särdrag har enligt propositionen varit en viktig faktor vid de föreslagna ändringarna (RP 224/2016 s. 18). Dock har man ställt språkkraven på samma nivå för samtliga landskap, även för enspråkigt finsktalande distrikt i exempelvis östra Finland, och därmed sänkt dem till miniminivå, dvs minst tolktjänster (Suominen, 2017, s. 51). Ambitionsnivån är inte högre än ”norm och anpassning” där fungerande kommunikation mellan privatpersoner och det officiella är det väsentliga. Frågan är om det synsättet strider mot ECRML som uttryckligen poängterar vidtagandet av särskilda åtgärder för att skydda och främja landsdels- eller minoritetsspråk (art 7).

I det här sammanhanget är det läge att studera kravet på språkkonsekvensbedömning närmare. Vad ska en sådan innehålla? Enligt Justitieministeriet bör man kart-

lägga vad och hur saker kan komma att förändras för befolkningen. Man påpekar att personal inte automatiskt kan betjäna på svenska, enbart för att de har en viss formell språkkompetens. Finns risk för att språkrättigheterna inte kommer att uppfyllas, har man skyldighet att söka annat sjukhusalternativ. Exempel på frågor som en språkkonsekvensbedömning ska besvara är följande (YLE Nyheter, 14.9.2016):

- Är den finsk- och svenskspråkiga befolkningen i en jämlik ställning i reformen?
- Påverkar förslaget tillgången på service på eget modersmål?
- Kommer en person att få service på eget språk utan att behöva kräva det, eller att det orsakar extra arbete?
- Kommer konsekvenserna av reformen att drabba en och samma grupp?
- Påverkar förslaget de språk som det krävs att personalen behärskar?
- Påverkar språkravet rekryteringen av personal?

4.2.3. Kritik angående tillgänglighet och naturliga färdriktningar ur befolkningens synvinkel

I sin ledare "Med stormsteg in i det okända" (Vasabladet 21.12.2016) skriver Niklas Nyberg om regeringens mål att 80 procent av befolkningen inom ett jourområde ska ha kortare restid än 50 minuter till närmaste fulljournsenhet. 87 procent av invånarna i vasadistriktet kommer emellertid att få mer än 50 minuters restid, vilket är oproportionerligt stor andel, och drabbar i alltför hög utsträckning en och samma grupp, dvs svensktalande i vasadistriktet. Även Chefsöverläkare Rauhala ifrågasätter att det skulle vara ändamålsenligt att det sjukhus som enligt regeringen ligger sämst till, även i förhållande till ett universitetssjukhus, inte skulle ha tillgång till högsta möjliga jourberedskap (11.12.2016 s. 7). Om tillgängligheten och de naturliga färdriktningarna anses vara sämre till Vasa, torde de i så fall vara lika dåliga från Vasa, vilket också talar för en lösning med tretton sjukhus med omfattande jour dygnet runt, istället för tolv. Jämlikhet, rättvisa och demokrati

främjas inte av att invånarna i vasadistriktet både saknar fulljourssjukhus och har sämre tillgänglighet (Kymlicka & Patten, 2003 s. 7).

4.2.4. Kritik angående den interna arbetsfördelningen inom specialupptagningsområdet

Chefsöverläkare Rauhala vid Vasa Centralsjukhus anser att beskyllningarna om ovilja till samarbete är helt grundlösa. I de fall där Vasa inte varit villigt till samarbetsförhandlingar med Seinäjoki, har det handlat om att man istället arbetat hårt för att få full jourverksamhet dygnet runt till Vasa också. Eller med andra ord, vägrat ”norm och anpassning”. Att man inte accepterat en sänkt status för sitt sjukhus, utan demokratiskt arbetat för en rättvis lösning för befolkningen, får enligt Rauhala inte vara en faktor som används till sjukhusets nackdel (11.12.2016 s. 7). Historiskt sett har de två sjukhusen haft samarbete inom bland annat jourverksamhet. Exempelvis har Vasa specialiserat sig mer mot cancer- och hjärtsjukdomar, medan Seinäjokis inriktning varit mer mot ortopedi och rehabilitering, varvid ett kontinuerligt utbyte av tjänster skett (s. 3).

4.2.5. Kritik angående sjukhusnätets riksomfattande täckning och upprätthållande av beredskap

Liksom vid de föregående punkterna, har språkfrågan inte beaktats som en utgångspunkt i enlighet med nivån ”språk och identitet”. Balans ska råda mellan befolkningens servicebehov och den nationella helheten, men huruvida balans och jämlikhet råder mellan nivån på de två språkgruppernas servicebehov på eget språk råder det oenighet om. Det svenska språket som är ett av de viktigaste regionala särdragen för vasadistriktet, samt grundlagens krav på jämställdhet mellan språkgrupperna, har framhållits av flera remissinstanser, inklusive grundlagsutskottet (GrUU 63/2016 rd) men enligt kritikerna lämnats obeaktade av regeringen.

4.2.6. Diskriminering mot äldre

Styrelsen för Svenska pensionärsförbundet i Österbotten skrev ett öppet brev till presidenten i Vasabladet 20.12.2016. Detta pensionärsförbund representerar 9000 svenskspråkiga pensionärer, varav många har dåliga eller inga kunskaper i finska. Personer med minnessjukdomar kan dessutom ha glömt den finska de tidigare lärt sig. Svenska pensionärsförbundet uttrycker oro för egen del, men sympatiserar även med personalen vid Syd-Österbottens centralsjukhus i Seinäjoki. Ingen har tagit hänsyn till deras situation, och deras önskemål att erbjuda hög vårdkvalitet. Hur ska de göra det i en finskspråkig miljö och med finska som arbetspråk, om de inte behärskar patientens språk flytande? Eftersom livslängden i Österbotten är förväntat hög, kommer andelen äldre svensktalande som skickas till Seinäjoki att vara betydande.

Markus Lillkvist, journalist på Vasabladet, är inne på samma linje angående språkraven som ställs på Seinäjoki. Han hänvisar till Svenska Finlands folkting som anser det orättvist att en enspråkigt finsk organisation ska förväntas tolka lagen om språkrättigheterna för svensktalande. Lagen som snart är ett faktum, saknar direktiv hur den i praktiken ska förverkligas och övervakas, och detta kommer att drabba Seinäjoki oförskyllt (Vasabladet 16.12.2016).

4.2.7. Regionala särdrag och tvåspråkighet

Under rubriken "Marmorfasaden som rämnade" antyder Sven-Erik Klinkman att tvåspråkigheten under ytan inte är så välfungerande som man vill tro. Utan att våga ta konflikter och konfrontation med majoritetsbefolkningen kommer svensktalande att marginaliseras, menar han i en hänvisning till Europaparlamentarikern Matti Wuori. Att svenskspråkiga i allt högre utsträckning är tvåspråkiga bidrar till illusionen om en fungerande tvåspråkighet. Svenskspråkiga är snabba att vid behov byta till finska för att göra sig förstådda, hellre än att utöva sina rättigheter. Angående regionala särdrag lyfter Klinkman centralsjukhuset som en av de allra

mest centrala institutionerna, tillsammans med utbildning och kultur. Landskapet är litet och annorlunda, och kanske irriterande för majoritetsbefolkningen på grund av att det ibland kan räknas som lite fint och ädelt att tillhöra en ovanlig minoritet. Klart är enligt Klinkmann att svenskan trängs tillbaka på olika plan (Vasabladet 14.12.2016).

I debattartikeln "Politiserande under all kritik" i Vasabladet 20.12.2016 påtalar Hans Frantz (styrelseordförande i Vasa sjukvårdsdistrikt) regeringsföreträdarnas negativa attityd till det svenska språket. Statsminister Sipilä underströk i sin insändare att det svenska språket är viktigt för honom personligen, men Franz ifrågasätter detta eftersom varken statsministern eller vissa regeringskollegor behärskar svenska språket. Vid möten på Åland eller vid Sveriges riksdag har man från finländskt regeringshåll krävt finsk- eller engelskspråkiga tillställningar.

Viveca Dahl skrev en ledare i Vasabladet 16.12.2016 i samma ämne. I "Litet brev till Soininvaara" kritiserar hon attityden hos ledande politiker som å ena sidan vill ta bort "tvångssvenskan" i skolorna, och å andra sidan verkar tro att kunskaperna i svenska språket och den svenskspråkiga servicen vid Syd-Österbottens central-sjukhus i Seinäjoki trots det kommer att fungera bra i framtiden. Att svenskan inte anses viktig för majoritetsbefolkningen, och att finskspråkiga i så hög utsträckning menar att de inte behöver svenska språket, beror enligt Dahl till stora delar på att de tvåspråkiga finlandssvenskarna själva är för snabba att byta språk för att inte förarga majoritetsbefolkningen. Det verkar som att "norm och anpassning" är det allmänt rådande politiska klimatet i det tvåspråkiga Finland. Finlandssvenskarna anpassar sig hellre för att göra sig förstådda i kommunikationen med majoritetsbefolkningen, än att i det vardagliga livet markera sin språkliga identitet på samma nivå som finsktalande, och därmed riskera att anses provocativa.

4.2.8. "Grundlagsdiktatur"

Ett tal som i det närmaste blev legendariskt, var riksdagsledamoten Mats Nylunds (Svenska folkpartiet, SFP) tal i riksdagen 12.12.2016. Talet kan ses på många oli-

ka internetadresser och exempelvis på Vasabladet's hemsida (<https://www.vasabladet.fi/Artikel/Visa/125621>). Det var ett brandtal där Nylund upprepade gånger vänder sig till regeringsföreträdarna och utbrister: "Hur tackas ni!? Och jo, ni tackas!" Huvuddragen i talet handlade om respekten för grundlagen som ignoreras. Han menar att Finland skrev ledsam historia, genom att gå från att ha varit en rättsstat där minoriteter skyddas, till att bli en enkelspårig och brutal majoritetsdiktatur. Processens gång kallar han en fars och en teater. Regeringsföreträdarna påstår sig ha lyssnat på fältet, men enligt Nylund har de ändå ignorerat över 700 utlåtanden som var negativa till reformförslaget. Man har låtit billig regionalpolitik gå före grundlagsenliga rättigheter. Enligt Nylunds synsätt är "språk och identitet" normen för språkrättigheterna i grundlagen och inte "norm och anpassning". Nylund anklagar regeringen för att ha trampat på nuvarande, kommande och tidigare generationer. Han blir personlig och hänvisar till sin morfar och farfar som bägge stred för Finlands självständighet i kriget. Han avslutar sitt tal med att "vi kräver inget extra, vi vill bara ha vår rätt" (Vasabladet 14.12.2016), och fastslår det icke förhandlingsbara med grundlagens språkrättigheter. I en intervju med Finska Notisbyrån (FNB) uttrycker han bestörtning över regeringens brist på respekt för grundlagsutskottet. Ord som "grundlagsfundamentalist och "grundlagsdiktatur" har använts av regeringsföreträdare (Vasabladet 16.12.2016), vilket visar på ett synsätt där tolkning och anpassning ges större utrymme än vid synsättet "språk och identitet".

På Vasabladet's ledarsida skriver Stig Nygård (20.12.2016): *"Nu är vi i en situation där juridik och politik flyter ihop. En situation där fakta och den information som beslutsfattarna får kan vara selektiv, vinklad eller allmänt bristfällig."* Bristerna i lagberedningen har av bland andra justitiekanslern bedömts vara allvarliga, och behovet av en författningsdomstol har framförts av såväl representanter för regering som opposition. Misstroendevotum och regeringens avgång har också krävts av bland andra oppositionspartiet Svenska Folkpartiet, SFP (FNB, Vasabladet 20.12.2016). Här återkommer konflikten i synsätt om vad som är grundlagens mening och vad som är politik.

4.3. MR-perspektiv

I propositionen är tyngdpunkten kompetens och resurser, där språkfrågorna är en del, men inte det man utgår ifrån. Genom att stärka språkrättigheterna i hela landet legitimerar man nivån ”norm och anpassning”, vilket dock blir en försämring för svensktalande i det tvåspråkiga vasadistriktet. Kritikerna argumenterar för den språkliga och regionala identiteten, vilket liknar synsättet ”språk och identitet”, där språkrättigheterna ska forma statens politik och inte tvärtom. Dessa anser att samma nivå på språkrättigheterna inte behövs i hela landet, utan är regionbaserat. Regeringen argumenterar att det inte är ekonomiskt försvarbart att ha full jour dygnet runt på både Vasa Centralsjukhus och Syd-Österbottens Centralsjukhus i Seinäjoki. Man befarar att det kan uppstå svårigheter med att rekrytera specialister till båda sjukhusen enligt Social- och hälsovårdsministeriets tilläggsutlåtande (25.11.2016 s. 6). Kritikerna å sin sida påtalar kostnaderna för att upprätthålla en fungerande tvåspråkighet, samt att eventuella besparingar med tolv fulljourssjukhus, kommer att ätas upp av nya kostnader som uppstår (Vasabladet 14.12.2016).

Chefsöverläkare Rauhala menar i sitt utlåtande att personalrekryteringen fungerar på sjukhus som är föremål för statens satsningar eftersom sådana sjukhus har högre status och personalen har större utvecklingsmöjligheter (11.12.2016 s. 8). Men även om det hade blivit dyrare med ett fulljourssjukhus till, hade det ändå varit försvarbart med tanke på språkrättigheterna? Ja, enligt Donnelly trumfar rättigheterna andra aspekter, som exempelvis kompetens och resurser i det här fallet (Donnelly 2013, s. 9). Enligt den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har staterna positiv skyldighet att vidta åtgärder för att främja minoriteters rättigheter, eftersom enbart ett förbud mot diskriminering på språklig grund inte tillräckligt anses kunna trygga minoriteter att bevara sin språkliga identitet (Myntti, 2015 s. 30).

I reformen verkar man nöja sig med Donnellys mellannivå på de mänskliga rättigheterna. Språkrättigheterna har varit på tapeten vid arbetet med reformen, och man anser att de inte kränks. På vilket sätt de ska tillämpas har också beaktats, även om det är oklart hur det kommer att fungera i praktiken. Syftet med de före-

skrivna språkrättigheterna på Syd-Österbottens Centralsjukhus i Seinäjoki verkar vara en fungerande kommunikation mellan vårdgivare och patient, vilket inte sträcker sig längre än till synsättet "norm och anpassning". Kritikerna strävar efter en nivå av jämställdhet, där inte bara en fungerande kommunikationen är tillräcklig, utan där den språkliga identiteten och regionala särdragen är vad man utgår ifrån enligt synsättet "språk och identitet" (Kymlicka & Patten, 2003 s. 9). Svensktalande vill ha samma nivå på språkservicen i Seinäjoki som den man haft i Vasa, utan att exempelvis få längre väntetid, eller ens behöva kräva betjäning på eget språk. Helt enkelt att på samma nivå som majoritetsbefolkningen få ta för givet att språkrättigheterna fungerar i praktiken.

Regeringen menar sig ha en grundlagsenlig syn på språkrättigheterna. I reformen har rätten till god vård däremot en överordnad roll i relation till språkrättigheterna för svensktalande. För att få vård på en hög nivå, kan svensktalande i vasadistriktet tvingas acceptera språkrättigheter på en lägre nivå jämfört med tidigare. Den formella språkliga konsekvensanalysen saknas, och vid genomgången av exempelvis kompetens och resurser nämns inte språkkunskaper som en kompetens. Det har inte formellt utretts huruvida svensk- och finsktalande kommer att behandlas jämlikt ur ett språkperspektiv vid Syd-Österbottens Centralsjukhus i Seinäjoki. Frågorna som borde ha ställts i en språkkonsekvensbedömning är obesvarade enligt kritikerna. Dessa anser att språkgrupperna inte är jämställda i reformförslaget, eftersom konsekvenserna oproportionerligt kan komma att drabba den svensktalande befolkningen i vasadistriktet, både vad gäller språkrättigheterna och exempelvis längre resväg. Skulle svenskspråkiga bli tvungna att själva kräva vård på eget språk, få längre väntetid för att få vård på eget språk, eller nöja sig med miniminivån tolktjänster, uppfylls språkrättigheterna inte på en jämlik nivå. Majoritetsspråket har i så fall ett övertag på bekostnad av minoritetsspråket, och detta har inom forskningen betraktats som problematiskt (May 2003, s. 127). Kritikerna anser att rätten till god vård och språkrättigheterna bör vara på samma nivå, dvs båda är grundläggande rättigheter, och inget av dem får utsättas för risken att försvagas genom reformen. Nivån på vilken språkrättigheterna anses vara uppfyllda skiljer sig åt mellan grupperingarna där kritikerna anser att "minst tolktjänster" är

en försämring och strider mot grundlagen, och att den språkliga identiteten därmed varken skyddas eller främjas.

Det återkommande argumentet i propositionen är att språkfrågan är löst i och med att man föreskrivit rätten att använda sitt modersmål. Att rättigheten föreskrivits är positivt, men med tanke på rekommendationerna från Europarådets ministerkommitté, förefaller farhågan från kritikerna berättigad, att även detta blir en rättighet som är föreskriven i teorin, men fungerar sämre i praktiken. En fungerande kommunikation på nivån ”norm och anpassning” verkar vara ambitionsnivån i propositionen.

Kritikerna hänvisar till grundlagen och avsaknaden av språkkonsekvensbedömning, vilken i ett tidigt skede hade kunnat gå på djupet för att utröna huruvida förslaget försämrar tillgång till service på eget modersmål för svensktalande. Samtliga kritiker anser att sjukhusen är likvärdiga alternativ, Vasa Centralsjukhus i vissa avseenden till och med det bättre alternativet, och att fulljour i och med det självfallet borde ha tillfallit Vasa Centralsjukhus eller båda sjukhusen. Nivån ställs på ”språk och identitet”, med krav på jämställdhet med majoritetsspråket. Man nöjer sig inte enbart med en fungerande kommunikation med minst tolktjänster, utan eftersträvar en jämställd tvåspråkighet likt den vid Vasa Centralsjukhus, där ingetdera språket åtnjuter ett informellt övertag. En del menar att även vårdkvaliteten och inte enbart språkrättigheterna försämras med nivån ”norm och anpassning”, eftersom vårdkvaliteten är beroende av att patient och vårdgivare förstår varandra. Kritikerna återkommer också till argumentet att den politiska opinionen kör över grundlagen. Regeringen anser att Syd-Österbottens centralsjukhus i Seinäjoki kvalitetsmässigt är ett bättre alternativ, och att man därför inte har någon skyldighet att välja Vasa av språkliga orsaker. Ett informellt övertag för majoritetsspråket kan skönjas här, där minoritetsbefolkningens anspråk anses orimliga, och oron överdriven (May, 2003 s.138-139; Hult & Pietikäinen, 2014 s. 13). Synsättet på språkrättigheterna skiljer sig åt. Regeringen ser inget problem med ”norm och anpassning” ifall de övriga kriterierna tillsammans väger tyngre. Nivån på språkrättigheterna stannar således vid fungerande kommunikation. Kritikerna anser att språk-

rättigheterna borde ha varit en självklar utgångspunkt för reformförslaget, där identitetsfrågan och de regionala särdragen i vasaregionen hade vägt tungt. Kritikerna anser inte att de båda nationalspråken har behandlats på ett jämlikt sätt.

Som Stig Nygård skrev i sin ledartext (Vasabladet 14.12.2016) har demokratin talat. Inget olagligt har gjorts även om olika tolkningar debatterats. Situationen liknar den angående förlossningskliniken i Ekenäs, som till och med kunde läggas ner utan att Högsta Förvaltningsdomstolen kunde påvisa något lagbrott mot språkrättigheterna (Suksi 2014 s. 380). Den teoretiska nivån på språkraven var avgörande för domstolens beslut. Europarådets rekommendationer för tillämpningen av ECRML (RecChL(2001)3, (2004)6, (2007)7, (2012)2) indikerar ändå att det generella utförandet inte är på en tillfredsställande nivå i praktiken.

Svenska språket har ett starkt skydd i Finlands grundlag. Medan reformens kritiker anser att språkrättigheterna är tillgodosedda på nivån ”språk och identitet”, ger regerings- och reformföreträdarna utrymme för en bredare tolkning utifrån den specifika situationen, där även övriga aspekter och inte enbart språkrättigheterna bör vägas in. Man hävdar att även juridiskt sakkunniga ofta är oense om grundlagens tolkning (Areena.yle.fi). Detta synsätt är ”norm och anpassning”, vilket är tillämpligt på länder med bara ett nationalspråk. Rättighetsbäraren måste då kontinuerligt bevaka och kräva sina rättigheter, där andra aspekter som ekonomi kan trumfa språkrättigheterna (Donnelly, 2003 s. 9).

Språkbruket trappades tidvis upp, och reformkritikerna och rättighetsbärarna fick själva kämpa för språkrättigheterna eftersom man ansåg att de inte skulle komma att uppfyllas på en nivå som motsvarar grundlagens krav. Språkrättigheterna tillföll inte automatiskt av skyldighetsbäraren på ett jämlikt och faktiskt sätt i propositionen, enligt kritikerna. Hade språkrättigheterna fungerat enligt Donnellys tredje nivå (2013 s. 9), där rättigheterna automatiskt suttit i ryggmärgen utan att rättighetsbärarna behövt kräva dem, hade regeringen redan i förslagsskedet inkluderat Vasa Centralsjukhus av språkliga skäl, eller åtminstone gjort en grundlig språkkonsekvensbedömning. I reformen klargör man tydligt att minimikraven på språkrättigheterna är tolktjänster (Suominen, 2017 s. 51). Språkrättigheterna har

utökats till att gälla hela landet inklusive enspråkigt finskspråkiga distrikt, och därmed blivit mer universella. Detta liknar i teorin en förbättring i språkrättigheterna. Konsekvensen blir emellertid att kraven ställs på miniminivå, vilket betyder en försämring jämfört med tidigare för de svensktalande i vasadistriktet. Detta är enligt Kymlicka & Patten en svaghet eftersom tillräcklig hänsyn till den språkliga identiteten inte har tillämpats (2003 s. 9). Som tidigare nämnts har dessa författare efterlyst en normativ teori om språkliga rättigheter eftersom de språkliga mänskliga rättigheterna är för generellt utformade. Dock är Finlands språklagstiftning tydligt utformad, och skiljer mellan national- och minoritetsspråk. Om språkrättigheterna reduceras till minst tolktjänster ställs nationalspråket svenska på samma nivå som minoritetsspråken, vilka är språk som också har rätt till tolktjänster. Man kan undra huruvida detta är förenligt med ECRML, som uttryckligen bevakar språkrättigheter hos en befolkning med djupa historiska rötter i ett land (Myntti, 2015 s. 34).

Ur den svenskspråkiga befolkningens i vasadistriktet perspektiv hamnar man som grupp i en sämre och mera ojämlig ställning än finsktalande. I propositionen poängterar man jämlikhet, men främst utifrån vårdkvalitet och geografi (RP 224/2016 rd s. 39). Förutom generellt längre resväg och att åka utanför det egna sjukvårdsdistriktet, riskerar svensktalande att erhålla en språklig service som inte håller samma nivå som den för finsktalande. Har den finländska regeringen till och med ett synsätt här som närmar sig "väl villig försummelse" (Kymlicka & Patten, 2003 s. 9)? Man säger sig främja tvåspråkigheten i hela landet, samtidigt som behoven av de olika språken regionalt sett kan se väldigt olika ut. Det svenska språket främjas i teorin i regioner där det inte behövs, medan vasadistriktet med hög andel svensktalande riskerar en språkservice på en lägre nivå jämfört med tidigare, och jämfört med den finsktalande befolkningen. Från att ha stått i en fungerande tvåspråkighet för båda nationalspråken, hamnar svensktalande på en nivå, där språkrättigheterna är föreskrivna i teorin, men där det ser osäkert ut hur de kommer att fungera i praktiken. Vi får inte glömma att regeringsföreträdare själva noterat att den svenskspråkiga servicen fungerar sämre på andra ställen än i vasadistriktet (Social- och hälsovårdsministeriets kompletterande utlåtande 25.11.2016

s. 6). Konsekvenserna av exempelvis “tillgänglighet och färdriktningar ur befolkningens perspektiv” drabbar oproportionerligt en och samma språkgrupp.

4.4. Sammanfattning

Regeringsföreträdarna fokuserar på de föreskrivna språkrättigheterna, och att adekvat vård är det primära. Oppositionen anser att det kommer att ske en försämring angående språkrättigheterna i praktiken, och att vård- och språkfrågor inte får ställas emot varandra. Enligt regeringen är det inte ekonomiskt försvarbart med tretton fulljourssjukhus, men oppositionen hänvisar till de kostnader som tillkommer för en fungerande tvåspråkighet. Enligt statsminister Sipilä (C) kommer inga märkbara förändringar att ske för Vasa Centralsjukhus, men räknar i sin debattartikel sedan upp ett antal funktioner som kommer att försvinna (Vasabladet 20.12.2016). Vid argumentationen för reformen tolkar regeringen grundlagen utifrån bland annat ekonomiska och geografiska omständigheter. Oppositionen menar att språkrättigheterna i grundlagen är tydliga, och borde ha varit utgångspunkten, men att språkrättigheterna är svårtolkade och diffusa i propositionen.

De grundlagsenliga språkrättigheterna ställs mot det enligt regeringen rimliga antalet fulljourssjukhus, dvs tolv. Båda sidor anser sig ha grundlagen på sin sida. Regeringen menar att man tillgodoser dem genom att rättigheterna föreskrivs, medan oppositionen och övriga kritiker anser att regeringen tolkat språkrättigheterna utifrån politiska motiv. Regeringen verkar inte ha förstått vidden av den språkliga identiteten hos finlandssvenskarna, även om man i propositionen poängterat vikten av hänsyn till regionala särdrag (RP 224/2016 rd s. 18). Oppositionen kallar det för majoritetens diktatur, och menar att kränkningen av språkrättigheterna är så grov att en författningsdomstol hade behövts (Vasabladet 20.12.2016). Vidare forskning är önskvärd för att tydligt kartlägga om och hur finlandssvenskarnas språkrättigheter förändrats under de senaste årens reformer.

5. Diskussion

I propositionen medger regeringen å ena sidan att reformen kommer att påverka de språkliga rättigheterna i synnerhet för de svenskspråkiga i vasadistriktet (RP 224/2016 rd s. 43). Å andra sidan hävdar man att de språkliga rättigheterna i praktiken tryggas genom avtal om läkarkonsultationer mellan Syd-Österbottens Centralsjukhus i Seinäjoki och Vasa Centralsjukhus, samt genom översättning av patientens instruktioner till svenska eller rekrytering av personal som behärskar svenska (RP 224/2016 rd s. 44).

Dilemmat med allmänt formulerade språkliga rättigheter blir uppenbar här (Myntti, 2015 s. 37; Kymlicka & Patten, 2003 s. 11). Vems åsikt ska vara gällande huruvida de språkliga rättigheterna är uppfyllda eller inte? Regeringens eller de närmast berörda av jourreformen i vasaregionen? Enligt Donnelly är det rättighetsbäraren som har bevisbördan (Donnelly, 2013 s. 8). Men den finländska regeringen håller nog med Donnelly om detta. Problemet som uppstått är att synsätten går isär på vilket sätt och på vilken nivå språkrättigheterna anses vara uppfyllda. Finlands grundlag behandlar språkrättigheterna som grundläggande och jämställda andra grundläggande rättigheter, som exempelvis rätten till god vård. När regeringen menar att endast en rättighet inte får trumfa över andra rättigheter som tillsammans väger tyngre, riskerar språkrättigheterna att sänkas från sin grundläggande status för svensktalande.

Vilket alternativ hade bäst främjat - inte bara språkrättigheterna - utan även frihet, jämlikhet, social rättvisa, samt stärkt demokratin för hela landet (Kymlicka & Patten, 2003 s. 7-8)? Eftersom det ekonomiskt inte hade varit någon större skillnad, hade alternativet med tretton sjukhus troligtvis gjort det. Vad gäller rekryteringen av specialister, kanske ett samarbete mellan de två sjukhusen hade fungerat? Regeringen hade åtminstone bland reformens kritiker vunnit i förtroende genom att ta remissinstanserna på allvar och ändra sig. Det hade då inte heller behövt bli en

kamp mellan Vasa och Seinäjoki, eller mellan språkgrupperna. I propositionen nämndes att man inte har för avsikt att skapa enspråkigt svenska enheter, vilket inte heller varit oppositionens avsikt. En väl fungerande tvåspråkighet har varit det genomgående kravet. Enligt regionförvaltningsverken får fungerande tvåspråkiga enheter färre klagomål angående språkkunskaper än enspråkiga (FNB, Vasabladet 16.12.2016), vilket indikerar att frihet, jämlikhet och rättvisa även på det språkliga planet uppnås bättre i tvåspråkiga miljöer.

Som tidigare nämnts har Finland vid fyra tillfällen fått anmärkning av Europarådet angående brister i utförandet av de språkliga rättigheterna vid exempelvis hälsovårdsservice (Myntti, 2015 s. 41). I rapporten från den fjärde övervakningsomgången (2012)¹ kan man bland annat läsa "Rekommendation nr 4" på s. 7 att det ytterligare krävs ansträngningar inom social- och hälsovård för att tillhandahålla nöjaktig service på svenska. Den öppna frågan om nödsamtal på svenska har ännu inte lösts. I stort sett samma rekommendation har funnits i de tre tidigare rapporterna (Euorparådet, ministerkommittén, RecChL(2001)³, (2004)⁶, (2007)⁷), varför man hade kunnat förvänta sig att nödvändiga åtgärder redan skulle ha vidtagits. Dock framkommer det på s. 6 i den fjärde övervakningsomgången att Finland fördröjt rapporteringen med hela 18 månader och därmed försvårat övervakningsprocessen (Europarådet, expertkommittén ECRML (2012)¹, 14.3.2012).

Enligt företrädare för svensktalande har situationen till och med försämrats under granskningsperioden. Förslag på förbättringar är bland annat ett bättre genomförande av språklagstiftningen, nationell handlingsplan för att främja båda nationalspråken och främja tvåspråkigheten, samt att uppnå bättre övervakning av språklagstiftningen (ECRML (2012)¹ s. 18). Expertkommittén har redan i de tidigare granskningsomgångarna dragit slutsatsen att Finland endast formellt uppfyller åtagandena till konventionen när det gäller förvaltningsmyndigheter och samhällsservice (s. 23). Om bristerna i språkservicen inte åtgärdats efter dessa anmärkningar, kan man fråga sig hur sannolikt det i så fall är att eventuella kommande brister vid Syd-Österbottens Centralsjukhus i Seinäjoki kommer att åtgärdas?

Men hur kommer framtiden att se ut för Vasa Centralsjukhus? Kommer det att märkas någon skillnad när reformen väl är genomförd? De tio specialiteter som redan finns vid Vasa Centralsjukhus kommer man att få behålla, samt ha frihet att utöka samarbetet med universitetssjukhusen. De centralsjukhus som blir fulljournsjukhus har också ålagts att tillhandahålla minst tio specialiteter. Vari ligger då skillnaden? Vad är det Vasa Centralsjukhus förlorar? I propositionen har man valt att inte detaljstyra utformningen. I sin debattartikel i Vasabladet den 20 december 2016 skriver statsminister Juha Sipilä (C) att den nuvarande nivån på jouren vid Vasa Centralsjukhus inte förändras, men räknar sedan upp några kompetensområden som kommer att försvinna. Vissa krävande operationer kan enligt statsministern komma att utföras någon annanstans i framtiden, men detta ska preciseras senare. Den öppna hjärtkirurgin, eventuellt den mest krävande cancerkirurgin, samt den specialiserade ortopedin kommer att flytta till universitetssjukhusen. Statsministern lovar att inga stora eller plötsliga förändringar jämfört med nuläget kommer att ske.

Chefsöverläkare Rauhala befarar ändå att situationen med läkarrekrytering kommer att försvåras vid Vasa Centralsjukhus i och med att sjukhuset nedprioriterats i reformen. Regeringens ovilja att satsa på Vasa Centralsjukhus kommer enligt honom att visa sig även på framtida satsningar (2016 s. 8). Även om inga stora förändringar kommer att ske plötsligt, är farhågorna stora att de kommer att ske på sikt. Frågan som infinner sig är, hur kommer nästa rekommendation från Europarådet att se ut vad gäller Finlands förpliktelser angående vårdservice för svensktalande?

6. Avslutning

Analysen visar att regering och opposition har varsitt perspektiv på språkrättigheterna. Detta hänger samman med de olika uppfattningarna på vilken nivå rättigheterna anses vara uppfyllda eller inte. Regeringens synsätt liknar Will Kymlickas och Alan Pattens ”norm och anpassning” där majoritetsspråket är normen, och där det andra nationalspråket får anpassa sig och finna sig i en lägre nivå på språkrättigheterna om övriga aspekter som exempelvis kompetens, resurser och tillgänglighet tillsammans väger tyngre. Språkrättigheterna har i reformen blivit mer universella genom att de blir lika i hela landet. Samtidigt har nivån sänkts till miniminivån, minst tolktjänster. Oppositionen tar ställning för ”språk och identitet” där man inte nöjer sig med enbart fungerande kommunikation mellan privatpersoner och det offentliga, utan inkluderar den språkliga och regionala identiteten. Man anser att rätten till god vård inte ger regeringen rätt att åsidosätta de grundläggande språkliga rättigheterna. Med detta synsätt förhandlar man inte om språkrättigheterna av orsaker som kompetens, resurser eller tillgänglighet. Man anser inte att man ska behöva acceptera en lägre nivå på språkrättigheterna för att få en högre grad av vårdkvalitet, utan båda ska uppfyllas. Man anser inte att samma språkrav behövs i hela landet, utan ser till regionala skillnader och särdrag.

Förslag på förbättringar, som framlagts till Europarådets expertkommitté från företrädare för svensktalande, är ett bättre genomförande av språklagstiftningen, nationell handlingsplan för att främja båda nationalspråken och tvåspråkigheten, samt att uppnå bättre övervakning av språklagstiftningen.

Litteraturförteckning:

Beckman, L. (2005). *Grundbok i idéanalys. Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus förlag.

Donnelly, J. (2013). *Universal human rights in theory and practice*. New York: Cornell University Press.

Hult, F.M. & Pietikäinen, S. (2014). *Shaping discourses of multilingualism through a language ideological debate*. *Journal of Language and Politics*. Volym 13, Nummer 1. 1-16.

Kymlicka, W. & Patten, A. (2003). *Language Rights and political theory*. *Annual Review of Applied Linguistics*. Volym 23, nummer 03. 3-17

May, S. (2003). *Misconceiving Language Rights: Implications for Liberal Political Theory*. 123-152. Kymlicka, W. & Patten, A. (Eds). *Language Rights and Political Theory*. Oxford: University Press.

Myntti, K. (2015). *Finlands Språklagstiftning*. Sastamala: Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi.

Suksi, M. (2014). *Finland: Mergers of Municipalities, Linguistic Rights and Amendments to the Constitution*. *European Public Law*. Volym 20, Nummer 03. 369-393.

Suominen, A. (2017). *Regeringen Sipilä och svenskan*. Vasa: FRAM.

Material från dagspress:

Dahl, V. Litet brev till herr Soininvaara. *Vasabladet* 16.12.2016.

Finska notisbyrån, FNB. Mats Nylunds tal blev internetsuccé. *Vasabladet* 14.12.2016.

Finska notisbyrån, FNB. Få klagomål om språk i tvåspråkiga områden. *Vasabladet* 16.12.2016.

Finska notisbyrån, FNB. Nylund skrev sitt tal på planet till Vasa. *Vasabladet* 16.12.2016

Finska notisbyrån, FNB. SFP föreslår misstroendevotum. *Vasabladet* 20.12.2016.

Frantz, H. Politiserande under all kritik. *Vasabladet* 20.12.2016.

Klinkmann, S-E. Marmorfasaden som rämnade. *Vasabladet* 14.12.2016.

Lillkvist, M. Stöd oss andra klassens finländare. *Vasabladet* 14.12.2016.

Lillkvist, M. Folktinget: Absurt att Seinäjoki ska tolka lag. *Vasabladet* 16.12.2016.

Nyberg, N. Med stormsteg in i det okända. *Vasabladet* 21.12.2016.

Nygård, S. En välplanerad 100-årspresent. *Vasabladet* 14.12.2016.

Nygård, S. Skilj åt juridiken och politiken. *Vasabladet* 20.12.2016.

Samlingspartiets unga i Österbotten, distriktsstyrelsen. Vårt gemensamma Österbotten dog 13.12. *Vasabladet* 16.12.2016.

Sipilä, J. Jour på nuvarande nivå. *Vasabladet* 20.12.2016.

Styrelsen för Svenska pensionärsförbundet i Österbotten. Till republikens president. *Vasabladet* 20.12.2016.

Övrigt:

areena.yle.fi *Lainvalmistelussa ongelmia*. 19.12.2016. Debatt på finska mellan Ben Zyskowicz (Samlingspartiet) och Ville Niinistö (De Gröna) <https://areena.yle.fi/1-3886971> (hämtad 2.5.2018).

Council of Europe. *Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk, ECRML*. https://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/textcharter/Charter/Charter_sv.pdf (hämtad 9.5.2018).

Council of Europe, ECRML (2012)1. *Finlands genomförande av europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Fjärde övervakningsomgången. 14.3.2012*. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d87ee> (hämtad 18.5.2018).

Europarådet, ministerkommittén. *Rekommendationer RecChL 2001(3) om tillämpningen i Finland av europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk*. 19.9.2001. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d84f4> (hämtad 9.5.2018).

Europarådet, ministerkommittén. *Recommendation RecChL 2004(6) of the Committee of Ministers on the application of the European Charter of the Regional or Minority Languages by Finland*. 20.10.2004. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dbef6 (hämtad 9.5.2018).

Europarådet, ministerkommittén. *Rekommendationer CM/RecChL 2007(7) om Finlands tillämpning av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk*. 21.11.2007. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d8520> (hämtad 9.5.2018).

Europarådet, ministerkommittén. *Rekommendation RecChL 2012(2) från ministerkommittén om Finlands genomförande av Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk*. 14.3.2012. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d8522> (hämtad 9.5.2018).

Europeiska konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna, EKMR. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SWE.pdf (hämtad 9.5.2018)

Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 63/2016 rd 7.12.2016. Riksdagen.fi https://www.riksdagen.fi/SV/vaski/Lausunto/Documents/GrUU_63+2016.pdf (hämtad 9.5.2018).

Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 67/2014 rd 19.2.2015. Riksdagen.fi https://www.riksdagen.fi/SV/vaski/Lausunto/Documents/gruu_67+2014.pdf#search=GrUU%2067%2F2014%20rd (hämtad 9.5.2018)

Kommunförbundets utlåtande Dnro 1152/03/2016 (23.11.2016). Riksdagen.fi <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-93871.pdf> (hämtad 9.5.2018).

merivoimat.fi *Nylands brigad utbildar kustjagartrupper.* <https://merivoimat.fi/sv/nylands-brigad> (hämtad 3.8.2018).

Mäenpää, O. kommunforbundet.fi 1.7.2016. *Utlåtande om betydelsen av de grundläggande språkliga rättigheterna när social- och hälsovården och dess förvaltning revideras.* https://www.kommunforbundet.fi/sites/default/files/media/file/Utlåtande%20Olli%20Mäenpää_1.7.2016.pdf (hämtad 8.10.2018).

Nordmyr, S. Yle Nyheter. *Justitieministeriet kräver språkkonsekvensbedömning i Seinäjoki.* (publicerad 14.9.2016, uppdaterad 16.9.2016) <https://svenska.yle.fi/artikel/2016/09/14/justitieministeriet-kraver-sprakkonsekvensbedomning-i-seinajoki> (hämtad 18.5.2018).

Rauhala, A. Vasa Centralsjukhus. *Huomattavia virheitä koskien STM:n lausunossa perustuslakivaliokunnalle, koskien Vaasan keskussairaala* 11.12.2016. https://www.vaasankeskussairaala.fi/contentassets/719f29426e2e4ec699-b1e113079ca722/stmn-lisa-lausuntoon-peville_komm-auvo-rauhala.pdf (hämtad 9.5.2018).

Rauhala, A. Vasa Centralsjukhus. *Anklagelserna om felaktiga uppgifter i det utlåtande som SHM:s tjänsteman gav grunlagsutskottet håller streck.* 20.12.2016.

https://www.vaasankeskussairaala.fi/sv/for_patienter/aktuellt/blogg/2016/anklagerserna-haller-streck/ (hämtad 31.7.2018).

Regeringsproposition RP 224/2016 rd (27.10.2016). https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_224+2016.pdf (hämtad 26.2.2017).

Social- och hälsovårdsministeriet. *Täydentävä lausunto* (Kompletterande utlåtande enbart på finska) 25.11.2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta HE 224/2016 vp. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-94949.pdf> (hämtad 26.2.2017).