Utsjoen kunta

99980 Utsjoki

LAUSUNTO eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä nro 44/2017 vp eduskunnalle laiksi saamen kielilain muuttamisesta

17.5.2017

Utsjoen kunta lausuu otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä seuraavaa:

1. Kielellisten oikeuksien turvaaminen saamelaisille alkuperäiskansana

Oikeusministeriön valmistelemassa ja keväällä 2017 lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa saamen kielilain muuttamiseksi ehdotettiin, että saamelaisen määritelmä poistettaisiin lain 3 §:stä ja että saamelaisen käsite korvattaisiin laissa käsitteellä saamenkielinen. Utsjoen kunta totesi tuolloin oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa, että tämä ehdotus olisi toteutuessaan suurin ja periaatteellisin muutos nykyiseen lakiin verrattuna. Kunta katsoi lausunnossaan, että ehdotettu muutos on saamelaisen alkuperäiskansan omaa kieltä ja kulttuuria turvaavan perusoikeussäännöksen (17.3 §) vastainen. Sen vuoksi kunta esitti oikeusministeriölle, että se luopuisi tästä muutosehdotuksestaan.

> *Hallituksen esityksessä saamen kielilain muuttamiseksi esitetään edelleen, että laista poistetaan maininta saamelaismääritelmästä. Sen sijaan esityksessä on luovuttu ehdotuksesta korvata saamelaisen käsite käsitteellä saamenkielinen, mitä kunta pitää hyvänä ja kannatettavana ratkaisuna. Utsjoen kunnan mielestä on erityisen tärkeää, että saamen kielilain mukaiset oikeudet turvataan perusoikeussäännöksen tarkoittamalla tavalla nimenomaisesti saamelaisille eikä saamenkielisille, joka on ryhmänä epämääräinen ja vaikeasti täsmällisesti määriteltävissä. Kunta painottaa, että saamenkielinen voi olla ja saamenkieliseksi voi tulla kuka tahansa, joka on opetellut tai opettelee saamen kielen. Saamelainen on taas etnisyyteen perustuva käsite, jossa saamen kieli on vain yksi osatekijä. Saamelaiseksi synnytään, ei tulla tai päästä. Saamelaiset ovat kansanryhmä, jota yhdistää oma kokonainen kulttuurimuoto.*

2. Saamen kielen käyttäminen maakuntalakiesityksen mukaisessa Lapin maakunnan saamen kielen vaikuttamistoimielimessä

Saamen kielilain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä esitetään muutettavaksi saamen kielen käyttämistä edustuksellisissa toimielimissä sääntelevää lain 6 §:ää niin, että siihen lisättäisiin maakunnan ja kuntayhtymän edustukselliset toimielimet, ja kuntien yhteiset toimielimet, jossa saamelaisilla jäsenillä on oikeus käyttää saamen kieltä. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan siirrettäessä tehtäviä kuntien edustuksellisista toimielimistä maakuntien toimielimille, saamelaisilla olisi vastaavanlainen oikeus käyttää saamen kieltä kuin aiemmin kunnissa (s. 13).

Eduskunnassa käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen nk. sote- ja maakuntauudistukseksi (HE 15/2017 vp) sisältyy esitys maakuntalaiksi. Sen 27 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kielivähemmistön sekä saamen kielen vaikuttamistoimielimestä, joka asetettaisiin Lapin maakuntaan. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan nämä vaikuttamistoimielimet eivät olisi maakuntalakiesityksen 29 §:ssä tarkoitettuja maakunnan toimielimiä, jotka olisivat maakunnan viranomaisia ja jotka voisivat käyttää julkista valtaa (s. 345). Utsjoen kunnan mielestä saamen kielilakiesityksen 6 §:ää ja maakuntalakiesityksen 27 §:ää (ja 29 §:ää) tarkastelemalla syntyy käsitys, että saamelaisilla ei olisi lain mukaan oikeutta käyttää saamen kieltä maakunnan saamen kielen vaikuttamistoimielimen kokouksissa.

Samankaltainen epäkohta näyttäisi rasittavan myös saamen kielilain 16 §:ään esitettyä muutosta, jonka mukaan siinä pykälässä nykyisin vain kunnille asetetut velvoitteet laajennettaisiin koskemaan myös Lapin maakunnan toimielimiä (s. 14). Mikäli tässä todetut epäkohdat lain 6 §:n ja 16 §:n osalta pitävät paikkansa, on ratkaisu kunnan mielestä erikoinen, sillä mainittu saamen kielen vaikuttamistoimielin tulisi olemaan Lapin maakuntahallinnon ainoa yksistään saamelaisten asioita käsittelevä toimielin. Kysymys on siitä, tarkoitetaanko saamen kielilakiesityksessä maakunnan toimielimillä samaa asiaa kuin maakuntalakiesityksen 29 §:ssä, vai puhutaanko siinä yleisesti maakunnan toimielimistä.

Utsjoen kunta esittää eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, että se kiinnittäisi mainittuun kysymykseen huomiota ja harkitsisi siitä selventävän lausuman ottamista mietintöönsä.

3. Saamen kielen käyttäminen Lapin maakunnan toimielinten asiakirjoissa

Hallituksen esityksessä esitetään muutettavaksi muun ohessa lain 16 §:n säännöksiä. Utsjoen kunta toteaa ensinnäkin, että kyseisen pykälän säännökset eivät näyttäisi koskevan lainkaan Lapin maakuntahallinnon yhteyteen asetettavaa saamen kielen vaikuttamistoimielintä edellä todetusta syystä. Vaikka 16 § koskisikin myös vaikuttamistoimielintä, merkitsee sanotun pykälän 1 momenttiin ehdotettu lisäys ja uusi 2 momentti joka tapauksessa Utsjoen saamelaisten kielellisten oikeuksien heikkenemistä. Näin tapahtuu siitä huolimatta, että esityksen yksityiskohtaisten pertustelujen mukaan maakuntauudistus ei saa johtaa kielellisten oikeuksien heikkenemiseen (s. 14). Lain 16 §:n vaatimus ns. sisäisestä virkakielestä koskee nykyisin vain Utsjoen kuntaa, koska se on ainoa kunta Suomessa, jossa saamenkielisten osuus väestöstä on suurempi kuin yksi kolmasosa. Tällöin kunnan toimielimen tulee käyttää saamen kieltä sellaisissa pöytäkirjoissa ja muissa asiakirjoissa, joita ei ole annettava yksityiselle asianosaiselle ja joilla on yleistä merkitystä. Utsjoen kunnan toimielinten kuten perusturvalautakunnan pöytäkirjat on laadittu myös saameksi mainitun säännöksen velvoittamana.

Kun sote-huoltoon kuuluvat asiat siirtyvät uudistuksen seurauksena Lapin maakuntahallinnolle, on sen toimielinten käytettävä lakiin lisättäväksi ehdotetun uuden 16 §:n 2 momentin mukaan saamen kieltä mainituissa asiakirjoissa vain, jos asialla on yleistä merkitystä ja *erityistä merkitystä saamelaisille". "Erityistä merkitystä"* ilmaisun lisääminen merkitsee yhtäältä lievennystä viranomaisten velvollisuuksiin ja toisaalta heikennystä saamelaisten oikeuksiin. Säännöksen

yksityiskohtaisissa perusteluissa onkin tunnustettu, että 1 momentin mukaista velvoitetta on helpotettu Lapin maakunnan osalta (s. 14). On myös huomattava, että viranomaispuolella tällaisia säännöksiä on tapana tulkita suppeasti. Lain 16 §:n uusi 2 momentti on lisäksi lakiesityksessä kirjoitettu vaikeaselkoiseen muotoon. Epäselvyyttä lisää vielä kyseisen pykälän 1 momenttiin ehdotettu lisäys, jonka mukaan Lapin maakunnassa maakunnan toimielimen tulee käyttää saamen kieltä edellä mainituissa asiakirjoissaan harkitsemassaan laajuudessa.

Utsjoen kunta esittää eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, että se kiinnittäisi mietinnössään huomiota lakiesityksen 16 §:n muutosehdotuksiin ja harkitsisi siihen sisältyvien säännösten tarkistamista niin, etteivät Utsjoen saamelaisten kielelliset oikeudet heikkenisi nykytilanteeseen nähden.

4. Saamelaisten oikeus saada omakielisiä ja oman kulttuurinsa mukaisia sosiaali- ja terveyspalveluja

Voimassa olevan saamen kielilain 32 §:ssä säädetään saamen kielen asemasta eräillä hallinnonaloilla. Hallituksen esityksessä saamen kielilain muuttamiseksi viitataan tämän pykälän yhteydessä eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sote- ja maakuntauudistukseksi ja siihen sisältyvän sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiesityksen 6 §:n 1 momenttiin (s. 15). Viittaus merkitsee sitä, että saamelaisten kielelliset oikeudet sosiaali- ja terveydenhuollossa aiotaan jatkossakin turvata nykyiseen tapaan saamen kielilain säännösten mukaisesti. Tämä ilmenee myös sote- ja maakuntauudistusta koskevan hallituksen esityksen perusteluihin sisältyvästä saamelaisten oikeuksia käsittelevästä tekstiosiosta. Siinä todetaan, että saamen kielilaki ei velvoita nykyisiä kuntia tai kuntayhtymiä taikka ehdotuksen mukaisia maakuntia järjestämään sosiaali- ja terveyspalveluja saamen kielellä, vaan kyseessä on oikeus käyttää saamen kieltä saamelaisalueen kunnissa ja saamen kielilaissa määritellyissä viranomaisissa myös kotiseutualueen ulkopuolella (s. 658, ks. myös s. 23).

Todetun lakiesityksen 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on lisäksi selvästi mainittu, että asiakkaalla on oikeus käyttää saamen kielilain tarkoittamalla tavalla saamen kieltä saamelaisten kotiseutualueella tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä Lapin maakunnan alueella sellaisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa, joita tuotettaisiin vain kotiseutualueen ulkopuolella sijaitsevissa palvelun tuottajan toimipisteissä. Perusteluissa todetaan myös, että sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutuksessa tulisi noudattaa saamen kielilain 19 §:n mukaista periaatetta siten, että saamenkieliset asiakkaat olisi mahdollisuuksien mukaan ohjattava saamen kielen taitoiselle ammattihenkilölle. Jos kielitaitoista ammattihenkilöstöä ei ole saatavilla, vaihtoehtona on tulkkaus. (s. 442 - 443) Näin ollen nykyisin vallitsevaa tilannetta ei ole tarkoitus muuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevalla lailla.

Hallituksen esityksessä saamen kielilain muuttamiseksi viitataan oikeusministeriön yhteistyössä Oulun yliopiston Giellagas-instituutin kanssa vuonna 2016 toteuttamaan selvitykseen saamenkielisistä palveluista saamelaisten kotiseutualueella[1]. Selvitys perustuu haastatteluaineistoon.

[1] Saamebarometri 2006. Selvitys saamenkielisistä palveluista saamelaisalueella. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 39/2016.

Haastatteluissa selvitettiin saamenkielisten palvelujen saamista erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Selvityksen mukaan saamenkielisten kielelliset oikeudet toteutuvat Suomessa kokonaisuutena katsoen huonosti. Suuria puutteita koettiin vanhustenhoidon ja terveyspalvelujen osalta. Saamenkielisten palvelujen saatavuus kuitenkin vaihtelee alueittain.

Utsjoen kunta huomauttaa, että jo vuoden 2003 saamen kielilain valmistelun aikana järjestetyissä kuulemistilaisuuksissa kävi selvästi ilmi, että saamelaisten kielelliset oikeudet toteutuvat puutteellisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sen vuoksi lain perusteluissa kiinnitettiin aivan oikein huomiota tarpeeseen saada saamenkielisiä sosiaali- ja terveyspalveluja. Lisäksi esityksessä viitattiin Suomen ratifioiman vähemmistökieliperuskirjan täytäntöönpanoa valvova Euroopan neuvoston ministerikomitean vuonna 2001 antamiin Suomea koskeviin huomautuksiin saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta[2]. Silti lainvalmistelussa päädyttiin tuolloin siihen ratkaisuun, että oikeudesta käyttää saamen kieltä sosiaali- ja terveydenhoidon asiakastilanteissa ei ole tarvetta ottaa omaa säännöstä saamen kielilakiin. Tätä perusteltiin sillä, että oikeus käyttää saamen kieltä näissä tilanteissa on turvattu lain 4 ja 12 §:n perusteella. (HE 46/2003 vp, s. 11, 21 ja 44) Mainitut pykälät on kuitenkin laadittu ajatellen kertaluonteista ja lyhytkestoista asiointia jossakin hallintoviranomaisessa. Niissäkään yhteyksissä laki ei vaadi viranomaiselta saamen kielen taitoa, vaan oikeus saamen kielen käyttämiseen toteutetaan tulkkauksen avulla, jos viranomaisessa ei ole asian käsittelyyn kykenevää saamen kielen taitoista työntekijää. Tulkkaus voi näissä tilanteissa toimia jotenkuten, mutta esimerkiksi ympärivuorokautisissa hoitotilanteissa tulkkauksen järjestäminen on mahdoton tehtävä ja sitä paitsi luonnoton tapa toteuttaa potilaan kielelliset oikeudet.

Saamen kielilaki luetaan kuuluvaksi hallinnon yleislakeihin suomen ja ruotsin kieltä koskevan yleisen kielilain (423/2003) tavoin[3]. Molemmat lait on säädetty silmällä pitäen oikeutta käyttää saamen kieltä viranomaisissa erityisesti hallintoasioiden käsittelyn yhteydessä. Kielilakeja valmisteltaessa on ensisijaisesti ajateltu kertaluonteista ja lyhytkestoista asiointia jossakin hallintoviranomaisessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla kielellisten oikeuksien turvaamisessa ei ole kuitenkaan kyse niinkään "asioimisesta viranomaisissa", vaan mahdollisuudesta saada usein jokapäiväistä ja hoitolaitoksissa ympärivuorokautista hoitoa ja huolenpitoa omalla kielellään ja omaan kulttuuriinsa mukautetusti sekä käyttää hoitotilanteissa omaa kieltään. Tähän kysymykseen liittyy myös kulttuurisen ymmärryksen tarve, mikä korostuu erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa, joissa käsiteltävät asiat ovat hyvin henkilökohtaisia ja toisinaan vaikeasti sanoiksi puettavia. Avun ja tuen saanti perustuu pääosin kielelliseen vuorovaikutukseen, jossa saamelaisen asiakkaan tai potilaan pitää yhtäältä tulla ymmärretyksi oikein saadakseen tarvitsemaansa apua ja toisaalta hänen on ymmärrettävä palvelun antajan kieltä ymmärtääkseen sen, mitä hänelle kerrotaan. Näissä tilanteissa tulkin käyttäminen - mihin saamen kielilain mukaiset oikeudet viime kädessä nojaavat - saattaa tuntua asiakkaan mielestä hyvin kiusalliselta.

---

[2] RecChL(2001)3. Ministerikomitea on sen jälkeen kiinnittänyt samaan epäkohtaan huomiota vuosien 2004 (RecChL(2004)6), 2007 (RecChL(2007)7) ja 2012 (RecChL(2012)2) Suomea koskevissa suosituksissa. Sama komitea kiinnitti samaan asiaan huomiota suosituksissaan, jotka sisältyvät sen antamiin päätöslauselmaan Euroopan neuvoston vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen valvonnasta vuodelta 2012 CM/ResCMN(2012)3 ja tuoreimpaan, aivan äskettäin antamaan päätöslauselmaan CM/ResCMN(2017)1.

[3] Asia ilmenee muun muassa oikeusministeriön laatimasta Lainkirjoittajan oppaasta (s. 225).

Utsjoen kunta haluaa kiinnittää huomiota siihen, että valtiovalta näyttää kohtelevan lainsäädännössään ja hallinnossaan saamelaisia lähinnä alueellisena kielivähemmistönä eikä alkuperäiskansana perustuslakinsa mukaisesti. Kunta korostaa, että saamelaisille tarkoitettujen yhteiskunnallisten palvelujen järjestämistä ei pitäisi tarkastella pelkästään heidän kielellisinä oikeuksina, vaan kysymys on saamelaisten perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta alkuperäiskansana.

Edellä todetusta lähtökohdasta Utsjoen kunta pitää ensiarvoisen tärkeänä sitä, että saamelaisten oikeus alkuperäiskansana saada omakielisiä ja oman kulttuurinsa mukaisia sosiaali- ja terveyspalveluja ainakin saamelaisalueella turvataan riittävän täsmällisellä ja palvelujen järjestäjää yksiselitteisesti velvoittavalla laintasoisella säännöksellä. Nyt lainvalmistelussa omaksuttu ratkaisu turvata saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset oikeudet pelkästään saamen kielilain säännösten mukaisesti on kunnan mielestä riittämätön ja epäonnistunut, koska se tulee johtamaan käytännössä tilanteeseen, jossa Lapin maakunta ei luo pysyviä valmiuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjoamiseen saamen kielellä ja saamelaiskulttuurin mukaisesti, vaan saamelaisten oikeudet turvataan viime kädessä tulkkauksen avulla tilannekohtaisesti. Tämän lisäksi saamelaisten palvelutarvetta arvioidaan lähinnä kielellisestä näkökulmasta.

Kunta katsoo, että asiasta tulisi ottaa säännös sote- ja maakuntauudistukseen liittyvään lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Siellä säännös voitaisiin kirjoittaa maakunnan velvollisuudeksi järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut myös saamen kielellä ja saamelaiseen kulttuuritaustaan mukautettuna saamelaisten kotiseutualueella samaan tapaan kuin säännöksen alkuosassa on ehdotettu suomen- ja ruotsinkielisten osalta. Senkaltainen säännös velvoittaisi Lapin maakunnan luomaan pysyvän saamen kieleen ja kulttuuriin pohjautuvan sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän sekä ylläpitämään ja kehittämään sitä jatkuvasti. Kunnan näkemyksen mukaan kyse on viime kädessä saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen perusoikeuksien toteutumisen turvaamisesta yhdenvertaisesti muihin väestöryhmiin nähden sosiaali- ja terveydenhuollossa myös käytännön tasolla.

Utsjoen kunta esittää eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, että se harkitsisi mainitun asian esille ottamista lausunnossaan eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle sote- ja maakuntauudistusta koskevasta hallituksen esityksestä.

Utsjoen kunta

Vuokko Tieva-Niittyvuopio
kunnanjohtaja

UTSJOEN KUNTA
OHCEJOGA GIELDA