OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 7.3.2018

HALLITUKSEN KERTOMUS KIELILAINSÄÄDÄNNÖN SOVELTAMISESTA 2017

1. LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN TAUSTA

Valtioneuvosto antaa kielilain (423/2003) 37 §:ssä säädetyn mukaisesti vaalikausittain eduskunnalle hallituksen kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä tarpeen mukaan muistakin kielioloista. Kertomuksessa käsitellään suomen ja ruotsin kielen lisäksi ainakin saamen kieltä, romanikieltä ja viittomakieltä. Valtioneuvosto voi sisällyttää kertomukseen ehdotuksia kielilainsäädännön soveltamiseksi tai kielellisten oikeuksien toteutumiseksi taikka ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi. Kertomuksessa on tuotava esiin sekä myönteiset että kielteiset kehityssuunnat.

Kertomuksesta säädetään tarkemmin kielilain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (433/2004) 9 ja 10 §:ssä. Asetuksen mukaan kertomuksessa tulee käsitellä kielilainsäädännön soveltamista, kielellisten oikeuksien toteutumista, maan kielisuhteita sekä suomen ja ruotsin kielten kehitystä. Lisäksi sen tulisi sisältää yhteenveto seuranta-aikana kootuista kokemuksista kielilainsäädännön soveltamisesta ja maan kieliolojen kehityssuunnista.

Aikaisemmat valtioneuvoston kertomukset kielilainsäädännön soveltamisesta on annettu vuosina 2006, 2009 ja 2013, hallituksen toimenpidekertomuksen oheisaineistona. Kielilakia muutettiin 1.2.2014 siten, että kielikertomusta ei enää anneta hallituksen toimenpidekertomuksen oheisaineistona, vaan itsenäisenä kertomuksena. Kertomus annetaan nyt ensimmäistä kertaa eduskunnalle itsenäisenä asiakirjana.

2. MUU TAUSTA SEKÄ TÄRKEIN AINEISTO

Vuoden 2013 kielikertomuksen käsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota muun muassa merkittäviin puutteisiin kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisessa, kielitaitoisen henkilökunnan puutteeseen sekä palvelua tuottavien valtionyhtiöiden toiminnan puutteisiin. Valiokunta edellytti arviota siitä, miten kielelliset oikeudet toteutuvat yksityisen toimijan huolehtiessa julkisista hallintotehtävistä ja piti aiheellisena pohtia uusia innovatiivisia ratkaisuja (ml. esim. teknologian hyödyntäminen) kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. (PeVM 1/2014 vp)

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt yleisesti huomioita siihen, miten viranomaiset voivat turvata palveluja ruotsin kielellä nykyistä paremmin, ja miten eri palveluketjut toimivat. Meneillään olevasta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta johtuen aihe on erityisen ajankohtainen, ja tästä syystä sitä on tarkasteltu kertomuksessa laajasti. Myös Euroopan neuvoston ministerikomitea on päätöslauselmassaan (CM/ResCMN(2012)3) esittänyt huolensa siitä, että kielilain ja saamen kielilain täytäntöönpano on edelleen vakavasti puutteellista, ja että se on erityisen huolestuttavaa mm. terveyspalveluiden osalta.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös koventuneisiin asenteisiin kieliryhmiä kohtaan. Tästä johtuen kieli-ilmapiiriä, asenteita sekä kielen perusteella tapahtuvaa häirintää ja syrjintää käsitellään kertomuksessa aiempaa laajemmin.

Kielibarometri 2004 – 2016 (OMSO 52/2016) on kielikertomusta varten toteutettu tutkimusraportti Åbo Akademin toimesta. Ensimmäinen kielibarometri toteutettiin vuonna 2004, ja se on siitä lähtien toteutettu neljän vuoden välein. Barometrissa kysymykset on suunnattu kaksikielisten kuntien kielivähemmistöön kuuluville asukkaille (suomi tai ruotsi). Vuoden 2016 barometri sisälsi kysymyksiä mm. kieli-ilmapiiristä, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä muista julkisista palveluista.

Oikeusministeriö toteutti kertomusta varten ensimmäistä kertaa selvityksen saamenkielisistä palveluista saamelaisalueella, saamebarometrin (OMSO 39/2016). Selvityksessä kartoitettiin, miten saamen kielilaki toteutuu kuntalaisten näkökulmasta saamelaisten kotiseutualueella.

Kertomusta varten on myös järjestetty runsaasti kuulemisia ja tapaamisia viranomaisten ja viiteryhmien kanssa. Kieliasiain neuvottelukunta on avustanut kertomuksen valmistelussa.

3. KERTOMUKSEN AIHEET

Vuoden 2017 kertomuksessa keskitytään seuraamaan muutamaa kielellisten oikeuksien kannalta keskeistä teema-aluetta. Lisäksi kertomus sisältää kieliä koskevaa tilastotietoa sekä edellisen kertomuksen seurantaa. Kertomuksessa käsitellään aiempaa laajemmin valituissa teema-alueissa myös saamen- ja viittomakielten sekä

muiden kieltentilannetta. Kertomukseen valikoidut pääteemat ovat kielellisten oikeuksien toteutuminen sosiaali- ja terveyspalveluissa, kielellisten oikeuksien toteutuminen valtionyhtiöissä sekä kieli-ilmapiiri. Näiden pääteemojen lisäksi kertomuksessa raportoidaan lyhyesti kielellisten oikeuksien kannalta keskeisimmistä lainsäädäntömuutoksista sekä muista hankkeista. Kertomuksessa on myös pyritty kuvaamaan kehitystä, jolla on erityistä merkitystä tulevaisuuden kannalta. Näitä ovat muun muassa digitalisaatio sekä kotoutuminen.

3.1. Kieliä koskevat säädösmuutokset ja hankkeet vuosina 2013 – 2016

Koska kertomuksessa tarkastellaan vain muutamaa osa-aluetta syvällisesti, on haluttu antaa yleisemmällä tasolla kokonaiskuva kielellisiin oikeuksiin vaikuttavista lakimuutoksista seurantakauden aikana. Lakimuutosten ja etenkin hallintomuutosten yhteisvaikutukset saattavat vaikuttaa merkittävästi kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen. Kielellisten oikeuksien tarkastelussa on erotettava toisistaan muodolliset kielelliset oikeudet ja kielellisten oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen. Suomessa kielelliset oikeudet ovat muodollisesti korkealla tasolla, ja säädösmuutoksilla ei ainakaan tarkoituksellisesti ole heikennetty näitä oikeuksia. Kielellisten oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen taas vaikuttavat hallinnolliset rakenteet, kielitaitoisen henkilökunnan saatavuus ja esimerkiksi tietotekniset ratkaisut.
Tarkastelujaksosta voidaan yleisesti todeta, että lakisääteisiä oikeuksia saada palvelua suomeksi ja ruotsiksi tai saameksi ei ole muutettu. Seurantakauden aikana oikeussuojakeinoja kielellisten oikeuksien osalta on laajennettu ja kielellisten oikeuksien toteutumista on pyritty edistämään. Lisäksi seurantajakson aikana on annettu ensimmäistä kertaa viittomakielilaki (359/2014).

3.2. Ajankohtaista Suomen kielioloista

Kieliä koskevista tilastoista on nähtävissä, että Suomen väkiluku kasvaa tasaisesti, mutta suomen- ja ruotsinkielisten osuus väestöstä on viime vuosina laskenut. Vieraskielisten määrä on ollut koko ajan lievässä kasvussa. Viime vuosien osalta näyttää myös siltä, että muuttovoitto ulkomailta on luonnollista väestönkasvua voimakkaampaa. Väestörakenteen muutoksilla ja kieliryhmien kasvulla on vaikutuksia Suomessa vallitseviin kielioloihin, jotka ovat nopeassa tahdissa monimuotoistuneet.

Tarkastelujakson aikana viimeiset kolme ruotsinkielistä kuntaa Manner-Suomessa muuttuivat kaksikielisiksi. Tämä ei kuitenkaan johtunut väestömuutoksista. Valtionosuuksia koskevan lain muutoksesta johtuen kunnan mahdollisuutta muuttua yksikielisestä kaksikieliseksi joustavoitettiin muuttamalla kielilakia. Osa yksikielisistä kunnista, jotka eivät olleet enää oikeutettuja kielilisään, päättivät valtuustoissaan muuttaa kielellisen asemansa kaksikieliseksi.

3.3. Kieli-ilmapiiri

Yleinen kieli-ilmapiiri näyttäisi koventuneen edellisen kielikertomuksen antamisen jälkeen. Tästä kertovat Kielibarometri 2016 -selvitys sekä oikeusministeriön saamat lausunnot ja kyselyt. Suomessa vähemmistöryhmiä kohtaan vallitsevaan ilmapiiriin ovat kiinnittäneet huomiota myös Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa valvovat tahot (CM/ResCMN(2017)1). Kertomusta varten tuotetuista selvityksistä ilmeni, että viranomaisissa esiintyy sekä tietämättömyyttä että asenteellisuutta eri kieliryhmiä kohtaan. Tulosten perusteella vaikuttaisi siltä, että kaksikielisissä kunnissa kieliryhmien väliset suhteet ovat edelleen suhteellisen hyvät. Niiden vastaajien osuus on kuitenkin kasvanut, jotka kokevat, että kieliryhmien väliset suhteet ovat huonontuneet. Kaksikielisissä kunnissa erityisesti ruotsinkieliseen vähemmistöön kuuluvat kokevat, että kieliryhmien väliset suhteet ovat huonontuneet.

Kieliryhmien välillä on selkeä ero sen suhteen, kuinka usein vastaajat ovat joutuneet kieleen perustuvan häirinnän tai syrjinnän kohteeksi. Ruotsinkielisistä 44 prosenttia kokee, että he ovat tulleet usein tai joskus häirityksi ja/tai syrjityksi kielen perusteella, kun vastaava luku suomenkielisillä on 20 prosenttia. Selvityksen avovastauksissa on mainittu muun muassa julkiset kulkuvälineet ja muut julkiset tilat, joissa häirintää ja/tai syrjintää on tapahtunut. Oikeusministeriön teettämässä vihapuheselvityksessä on myös noussut esiin, että vähemmistöryhmiin kuuluvat henkilöt joutuvat erityisesti julkisissa paikoissa häirinnän tai vihapuheen kohteeksi.

3.4. Kielellisten oikeuksien toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa

Vuoden 2006 kielikertomuksesta lähtien on seurattu, miten oman kielen käyttäminen toteutuu sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastilanteissa. Oman kielen käyttäminen mainituissa tilanteissa koetaan yksilön kannalta erityisen tärkeäksi. Yleisesti voidaan todeta, että kaikki muut kieliryhmät paitsi suomenkieliset ovat tyytymättömiä. Uusia keinoja on keksittävä, mikä koskee sekä rekrytointia että palveluiden järjestämistä.

Alueilla, joilla kieliryhmät (suomi, ruotsi) ovat samansuuruisia tai joilla pienemmän kieliryhmän suhteellinen osuus on kohtalaisen suuri, kielelliset oikeudet toteutuvat pääsääntöisesti hyvin. Alueilla, joilla toista kansalliskieltä puhuvien osuus on pieni, kielellisten oikeuksien toteutuminen käytännössä vaatii erityistä suunnittelua. Varsinkin ruotsinkielisten palveluiden kohdalla ruotsinkielisen väestön suhteellinen osuus korreloi ruotsinkielisten palveluiden saatavuuden kanssa. Hyviä esimerkkejä kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta ovat Vaasan sairaanhoitopiiri sekä Turunmaan sairaala.

Joidenkin viranomaisten ja palveluntarjoajien kielteinen asennoituminen saamen kielilakia (1086/2003) kohtaan tai tiedonpuute sen asettamista velvoitteista koetaan esteeksi saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumiselle sosiaali- ja terveyspalveluissa. Osa saamelaisista ei tunne oikeuksiaan, ja tietoa tarjolla olevista saamenkielisistä palveluista koetaan olevan huonosti saatavilla. Saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä erityisenä lisähaasteena on kuitenkin puute saamenkielentaitoisesta ammattihenkilöstöstä etenkin julkisella sektorilla.

Valtion taholta toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi on tehty pitkään. Esimerkiksi valtion talousarviossa on vuodesta 2002 lähtien myönnetty vuodeksi kerrallaan erillinen määräraha saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi saamelaisten kotiseutualueella. Yhteistyö Norjan ja Ruotsin palveluntarjoajien kanssa on tärkeä keino turvata pohjoissaamenkielisten sosiaali- ja terveyspalveluiden monipuolista saatavuutta. Inarin- ja koltansaamenkielisten erityissairaanhoidon palveluiden puutetta rajayhteistyö ei helpota, vaan niiden turvaamiseen tarvitaan erityistoimenpiteitä. Saamenkielisiä sosiaalipalveluita on selvitysten mukaan keskimäärin paremmin saatavilla kuin terveyspalveluita.

Viittomakielilain valmistelun yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että viittomakielisten oikeuksien toteutumisessa siten, kuin eri alojen lainsäädännössä on tarkoitettu, on merkittäviä puutteita. Kertomusta valmisteltaessa on käynyt ilmi, että voimassa olevat sosiaalihuollon asiakaslain ja potilaslain säädökset tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta ovat ongelmallisia viittomakieltä käyttävien kannalta. Saatujen lausuntojen mukaan viranomaisten asenteet viittomakielisten kielellisiä tarpeita kohtaan ovat usein vähätteleviä tai kielteisiä. Hyvänä esimerkkinä mainitaan Tampere, jossa kuurosokeiden ja viittomakieltä käyttävien kommunikaatiotarpeet on otettu huomioon palveluita järjestettäessä.

Kertomuksessa käsitellään myös erityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon asiaryhmiä. Näitä ovat vanhuspalvelut, joista voidaan todeta, että ruotsinkielisten vanhuspalvelujen osalta tyytyväisyys riippuu siitä, missä henkilö asuu. Pääkaupunkiseudulla ruotsinkielisten vanhuspalveluiden toimivuus on asukkaiden mielestä heikkoa, eikä näissä kunnissa ole yleisesti ottaen kyetty ratkaisemaan tätä ongelmaa. Toinen seurantakohde on pääkaupunkiseudun nuorisopsykiatrian palveluiden saatavuus, joka on parantunut.

Erityiskysymyksenä on tarkasteltu myös lastensuojelua ruotsinkielisten, viittomakielisten ja venäjäkielisten kohdalla. Ruotsinkielisen lastensuojelun haasteita ovat lain heikko velvoittavuus ja tiedon puute. Ruotsinkielisestä lastensuojelusta sekä ruotsinkielisistä lastensuojelun asiakkaista ei ole sellaista tietoa, että kieleen perustuvaa palveluverkkoa voitaisiin kehittää.

Viittomakielisten kohdalla erityiskysymyksenä käsitellään sisäkorvaistutteen saaneen lapsen oikeutta oppia viittomakieltä. Eri puolilla maata asuvat, kuuroina tai vaikeasti kuulovammaisina syntyneet lapset ja heidän vanhempansa ovat kertomuksen mukaan eriarvoisessa asemassa riippuen heidän asuinkuntansa käytännöistä ja määrärahalinjauksista.

3.5. Kielelliset oikeudet valtion omistamissa yhtiöissä

Kertomuksessa on valtion omistamista yhtiöistä päädytty tarkastelemaan erityisesti Posti Oy:n, Finavia Oy:n ja VR:n kielellisiä palveluita. Suomenkieliset ovat suunnilleen yhtä tyytyväisiä kaikkien kolmen valtionyhtiön kielellisiin palveluihin. Ongelmia näyttäisi olevan ruotsinkielisten palveluiden tarjonnassa. Kyselyjen perusteella on voitu tehdä se johtopäätös, että suurin ongelma on henkilökunnan puutteellinen ruotsin kielen taito.

Lisäksi kielilain 24 §:n ja saamen kielilain 17 §:n tulkinta on ongelmallinen, mikä johtuu pykälien sisältämästä suhteellisuusarvioinnista. Tulkintaa hankaloittaa se, että ei ole olemassa sellaista tahoa, jonka toimivaltaan kuuluisi ratkaista tulkintaa koskevia erimielisyyksiä.

3.6. Tulevaisuuden mahdollisuuksista ja haasteista (digitalisaatio ja kotoutuminen)

Digitalisaatio

Yhdeksi hallituksen kärkihankkeeksi on asetettu julkisten palveluiden digitalisointi. Kielellisten perusoikeuksien toteutuminen on edellytys digitalisaation täysimääräiselle hyödyntämiselle. Toisaalta digitalisaatio voi myös mahdollistaa kielellisesti laajempaa ja parempaa viranomaispalvelua. Digitalisaatio tuo haasteita myös suomen kielelle. Palveluja digitalisoitaessa sanastotyön merkitys kasvaa

Kertomuksessa todetaan, että digitaalisia palveluita on kehitettävä rinnakkain suomen ja ruotsin kielellä sekä tarvittaessa saamen kielellä, jotta väestöryhmien yhdenmukainen kohtelu turvataan myös yhteiskunnan muuttuessa. Myös muut kieliryhmät tulisi huomioida ja tarjota heille kielellistä palvelua digitalisaation avulla. Esimerkiksi tulkkauspalveluiden järjestämisessä voitaisiin nykyistä tehokkaammin hyödyntää digitalisaatiota. Puheentunnistusta taas voitaisiin hyödyntää, kun on kyse Suomessa harvoin puhutuista kielistä.

Haasteena kertomuksessa on tuotu esiin, että tietoteknisissä ratkaisuissa on usein epäonnistuttu. Tämä näkyy oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä (esim. EOA 3243/2/11, 2523/4/08, 4777/5/13). Kielibarometrista ilmenee myös, että ruotsinkieliset ovat tyytymättömämpiä kuin suomenkieliset valtion verkkopalveluihin. Saamenkielisten kohdalla erityisfonttien puuttuminen useimmista järjestelmistä kertoo tietojärjestelmien suunnittelun puutteista.

Kotoutuminen

Maahanmuuttajien kielelliset oikeudet ovat kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) mukaan oikeus oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen. Oikeus oppia tiettyä kieltä ei sinänsä lukeudu kielellisiin oikeuksiin, jos kyse ei ole omasta äidinkielestä. Kertomuksessa kuitenkin todetaan, että kotoutumisen on oltava mahdollista sekä suomeksi että ruotsiksi. TE-toimistoissa onkin pyritty huomioimaan tämä entistä paremmin.

Maahanmuuttajien oikeuteen ylläpitää omaa kieltä ja kulttuuria on kiinnitettävä enemmän huomiota. Laissa kotoutumisen edistämiseksi tuetaan maahanmuuttajan mahdollisuuksia oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen. Tällä hetkellä oman äidinkielen opetusta järjestetään noin 50 eri kielellä ja opetukseen osallistuu lukukausittain vajaa 20 000 henkilöä.

4. KESKEISET HUOMIOT

Asetuksen mukaan kertomuksessa voi antaa suosituksia. Vuoden 2017 kielikertomuksessa on esitetty keskeisiä huomioita, joihin on tiivistetty kielellisten oikeuksien toteutumisen ongelmakohtia, sekä toimenpiteitä, joihin olisi ryhdyttävä niiden korjaamiseksi.

Kertomus sisältää yhteensä 29 keskeistä huomiota. Niissä kieliryhmien kokemia haasteita on yleensä käsitelty erikseen, mutta yleisesti voidaan todeta, että haasteet ovat samankaltaisia, vaikka kieliryhmien koko ja oikeudet poikkeavatkin toisistaan. Useat huomiot koskevat tietoisuuden lisäämistä, asenteiden muokkaamista, kielitaitoisen henkilökunnan puuttumista sekä palveluiden järjestämistä kielellisin perustein.

Yllä mainitut huomiot toistuvat lähes kaikissa aihepiireissä, joita kertomuksessa on käsitelty. Tämän lisäksi huomiot koskevat sen selvittämistä, olisiko väestötietojärjestelmään voitava merkitä useampi kuin yksi äidinkieli, vihapuheen ja syrjinnän ehkäisyä, palveluiden keskittämisen selvittämistä alueilla, joilla kielivähemmistö on pieni, tietojärjestelmiä, kielilain 24 §:n tarkentamista, terminologian merkitystä digitalisaatiossa sekä maahanmuuttajien oikeutta oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen. Kertomuksen kappaleessa 8 on yhteenveto, jossa kaikki kertomuksessa esitetyt huomiot ovat sellaisina kuin ne on esitetty muualla kertomuksessa.