Kertomus K 18/2017
Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017

Perustuslakivaliokunta 9.3.2018

Oikeusministeriö
Demokratia-, kieli-, ja perusoikeusasioiden yksikkö

Kieliasiainneuvos Corinna Tammenmaa
Ylitarkastaja Vava Lunabba

Lainsäädännöllinen tausta

- Kielilain 37 §. Lakimuutos vuonna 2014.
- Kielilainsäädännön täytäntöönpanosta annetun asetuksen 9 ja 10 §.
- Kertomuksessa on käsiteltävä suomen ja ruotsin kielen lisäksi ainakin saamen kieltä, romanikieltä ja viittomakieltä sekä tarpeen mukaan yleisemminkin maan kielioloja.
- Lisäksi kertomuksessa tulee käsitellä kielilainsäädännön soveltamista, kielellisten oikeuksien toteutumista, maan kielisuhteita sekä suomen ja ruotsin kielten kehitystä.
- Sen tulisi sisältää yhteenveto seuranta-aikana kootuista kokemuksista kielilainsäädännön soveltamisesta ja maan kieliolojen kehityssuunnista.
- Lain mukaan valtioneuvosto voi sisällyttää kertomukseen ehdotuksia kielilainsäädännön soveltamiseksi tai kielellisten oikeuksien toteutumiseksi taikka ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi.
- Kertomuksessa on tuotava esiin sekä myönteiset että kielteiset kehityssuunnat.

Kertomuksen tausta-aineisto

- Otakantaa.fi-verkkokysely helmikuussa 2016, lähes 2000 vastausta
- Laaja kuulemistilaisuus toukokuussa 2016 kieliryhmien edustajille
- Lausuntopyyntö huhtikuussa 2016 yhteensä 535 toimijalle, lausunnon antoi 80 tahoa
- Kuulemistilaisuus yhdessä ETNON kanssa pienille kieliryhmille syyskuussa 2016
- Kielibarometri 2016 -selvitys syyskuussa 2016 ja laajempi tutkimusraportti joulukuussa2016
- Saamebarometri marraskuussa 2016
- Useita asiantuntijahaastatteluja sekä vierailuja
- Kieliasiain neuvottelukunta on avustanut kertomuksen valmistelussa

Seurantaan tehdyt muutokset

- Vuoden 2017 kertomuksessa keskitytään seuraamaan muutamaa kielellisten oikeuksien kannalta keskeistä teema-aluetta. Käsiteltyjen aiheiden suppeampi määrä on edesauttanut syvemmälle menevää seurantaa.
- Kertomuksessa käsitellään aiempaa laajemmin myös saamen- ja viittomakielten, sekä muiden kielten tilannetta.
- Kertomusta varten on pyritty löytämään hyviä esimerkkejä viranomaisista, joiden toiminnassa kielelliset oikeudet toteutuvat hyvin.
- Kertomuksessa esitetään keskeisiä huomioita jokaisesta teema-alueista.

Kertomuksen aihealueet

- KIELIÄ KOSKEVAT SÄÄDÖSMUUTOKSET JA HANKKEET VUOSINA 2013 – 2016
- AJANKOHTAISTIETOA SUOMEN KIELIOLOISTA
- KIELI-ILMAPIIRI
- KIELELLISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA
- KIELELLISET OIKEUDET VALTION OMISTAMISSA YHTIÖISSÄ
- TULEVAISUUDEN MAHDOLLISUUKSISTA JA HAASTEISTA
  - Kielelliset oikeudet ja digitalisaatio
  - Kotouttaminen kielellisten oikeuksien näkökulmasta

2. Kieliä koskevat säädösmuutokset ja hankkeet vuosina 2013 – 2016

Tarkoituksena on antaa kokonaiskuva kielellisiin oikeuksiin vaikuttavista lakimuutoksista seurantakauden aikana. Lakimuutosten ja etenkin hallintomuutosten yhteisvaikutukset saattavat vaikuttaa merkittävästi kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen.



2. Kieliä koskevat säädösmuutokset ja hankkeet vuosina 2013 - 2016

- Tarkastelujaksosta voidaan yleisesti todeta, että lakisääteisiä oikeuksia saada palvelua suomeksi ja ruotsiksi tai saameksi ei ole muutettu.
- Hallinnollisia muutoksia joilla on kielellisiä vaikutuksia on sitä vastoin tehty useampia.
- Seurantakauden aikana oikeussuojakeinoja kielellisten oikeuksien osalta on laajennettu, ja kielellisten oikeuksien toteutumista pyritty edistämään.
- Lisäksi seurantajakson aikana on annettu ensimmäistä kertaa viittomakielilaki (359/2014).

3. Ajankohtaistietoa Suomen kielioloista

	2012	2013	2014	2015	2016
Koko maan väkiluku	5 426 674	5 451 270	5 471 753	5 487 308	5 503 297
Suomenkieliset	4 866 848 (89,7 %)	4 869 362 (89,3 %)	4 868 751 (89 %)	4 865 628 (88,7 %)	4 857 795 (88,3%)
Ruotsinkieliset	290 977 (5,36 %)	290 910 (5,34 %)	290 747 (5,31 %)	290 161 (5,29 %)	289 540 (5,26%)
Saamenkieliset	1 900 (0,04 %)	1 930 (0,04 %)	1 949 (0,04 %)	1 957 (0,04 %)	1 969 (0,04%)
Muunkieliset	266 949 (4,91 %)	289 068 (5,30 %)	310 306 (5,67 %)	329 562 (6,01 %)	353 993 (6,43%)

- Saamelaiskäräjien mukaan vuonna 2015 Suomessa oli 10 463 saamelaista.
- Viittomakielen käyttäjiä arvioidaan olevan n. 10.000-14 000. Noin 300 henkilöä käyttää suomenruotsalaista viittomakieltä joista 90 on kuuroja. Kieli on erittäin uhanalainen.
- Romaneja arvioidaan olevan n. 10.000. Heistä 1/3 arvioidaan puhuvan romania. Äidinkieleksi se oli merkitty 23 henkilölle vuonna 2015. Kieli on uhanalainen.
- Vuonna 2015 152 henkilöä oli merkinnyt äidinkielekseen karjalan kielen.

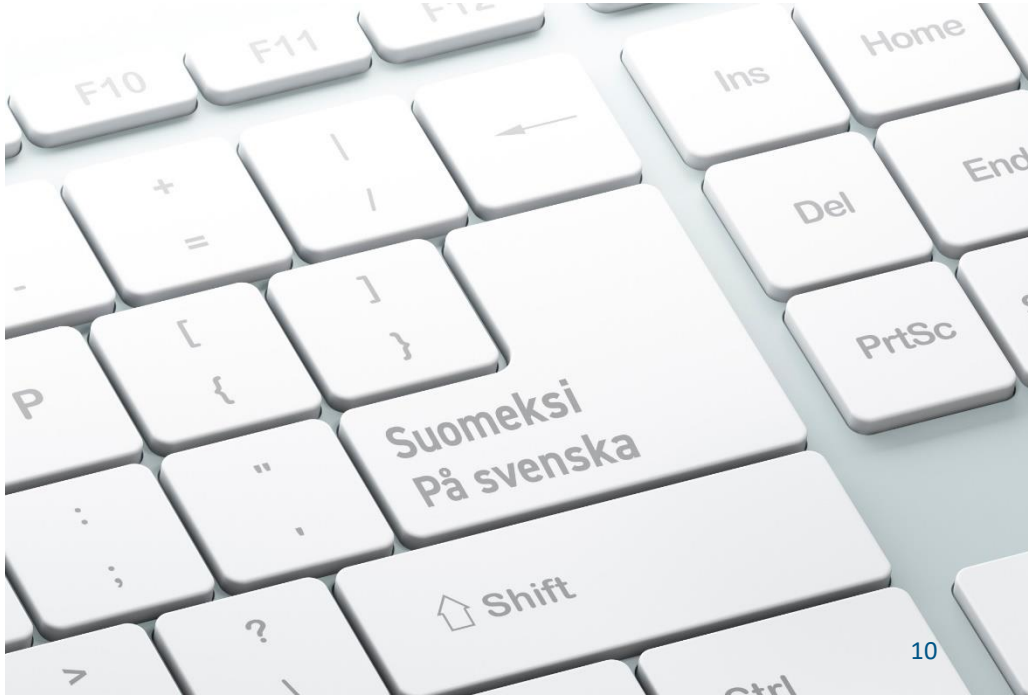
	2015	2016
Venäjä	72 436	75 444
Eesti, viro	48 087	49 241
Somali	17 871	19 059
Englanti	17 784	18 758
Arabia	16 713	21 783
Kurdi	11 271	12 226
Kiina	10 722	11 334
Albania	9 233	9 791
Persia	8 745	10 882
Thai	8 582	9 047
Vietnam	8 273	9 248
Turkki	7 082	7 403
Espanja	7 025	7 449
Saksa	6 168	6 256
Puola	4 794	5 081
Muut	74 776	80 991
Yhteensä	329 562	353 993

3. Ajankohtaistietoa Suomen kielioloista

- Tarkastelujakson aikana viimeiset kolme ruotsinkielistä kuntaa Manner-Suomessa muuttuivat kaksikielisiksi. Muutos johtui valtionosuuksia koskevan lain muutoksesta.
- Suomenkielisten ja ruotsinkielisten määrän vähenemiseen vaikuttaa muun muassa lisääntynyt maastamuutto. Maastamuutto on yleisempää ruotsinkielisten keskuudessa. Molempien kieliryhmien suosituin kohdemaa on Ruotsi.
- Muunkielisten suhteellinen osuus maasta muuttaneista on kuitenkin suurin.

3. Keskeinen huomio Suomen kielioloista

- **Väestötietojärjestelmämerkinnät** – Useamman äidinkielen merkitsemistä järjestelmään tulisi selvittää. Selvityksessä tulee huomioida sekä hyödyt yksilölle ja vaikutukset viranomaisiin.

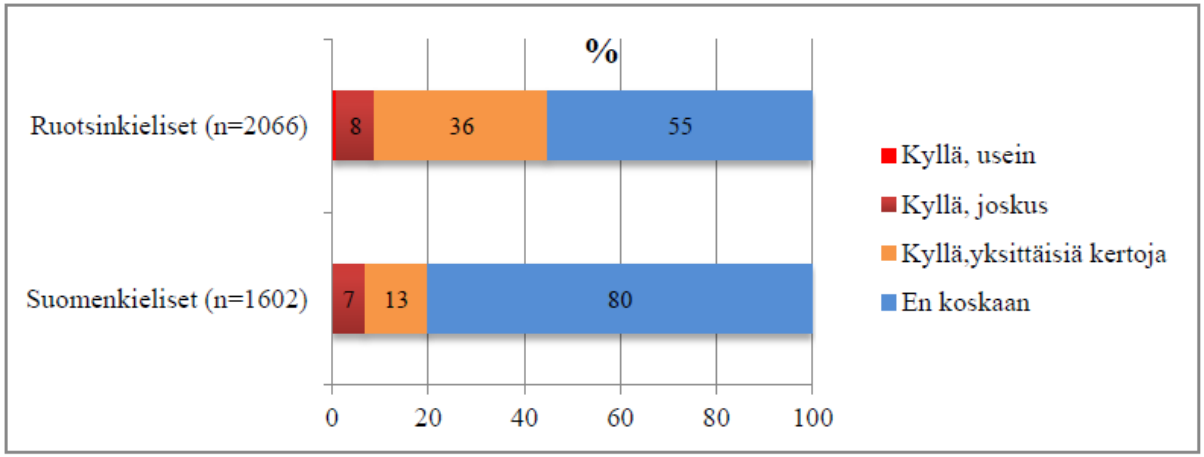


4. Kieli-ilmapiiri

- Yleinen kieli-ilmapiiri näyttäisi koventunen edellisen kielikertomuksen antamisen jälkeen.
- Suomen kieliolojen monimuotoisuutta ja kielellisiä oikeuksia ei tunneta kovinkaan hyvin.
- Kertomusta varten tuotetuista selvityksistä ilmeni, että viranomaisissa esiintyy sekä tietämättömyyttä että asenteellisuutta eri kieliryhmiä kohtaan.
- Kielibarometri 2016 tulosten perusteella vaikuttaisi siltä, että kaksikielisissä kunnissa kieliryhmien väliset suhteet ovat edelleen suhteellisen hyvät. Niiden vastaajien osuus on kuitenkin kasvanut viime vuosina, jotka kokevat, että kieliryhmien väliset suhteet ovat huonontuneet.

4.3. Kieleen perustuva häirintä ja syrjintä

- Kieliryhmien välillä on selkeä ero sen suhteen, kuinka usein vastaajat ovat joutuneet kieleen perustuvan häirinnän tai syrjinnän kohteeksi.
- Häirintää ja syrjintää tapahtuu eniten julkisissa kulkuvälineissä ja muissa julkisissa tiloissa.



Taulukko 8. Oletko joutunut arjessasi häirinnän ja/tai syrjinnän kohteeksi (esim. sanallinen loukkaus, sähköpostitse tai eleet) kielesi takia? Lähde: Kielibarometri 2016.

4.3 Kieleen perustuva häirintä ja syrjintä

- Kieleen perusteella esiintyvää vihapuhetta, häirintää ja syrjintää ei tällä hetkellä seurata järjestelmällisesti.
- Kieliryhmien välillä on selkeä ero sen suhteen, kuinka usein he joutuvat kieleen perustuvan häirinnän tai syrjinnän kohteeksi.
- Vähemmistöryhmään kuuluvat henkilöt joutuvat useimmiten häirinnän tai syrjinnän kohteeksi julkisissa kulkuvälineissä sekä muissa julkisissa tiloissa. Erityisesti nuoret nostivat esiin pelon käyttää omaa äidinkieltään julkisissa tiloissa.



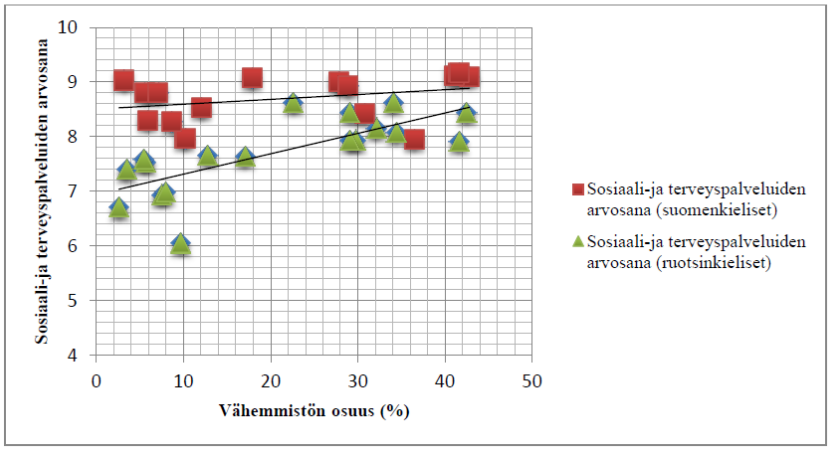
4. Kieli-ilmapiiriä koskevat keskeiset huomiot

- **Kieliryhmien huomioiminen viranomaisissa** – Myönteistä asenneilmapiiriä tulisi edistää aktiivisesti.
- **Tietoisuus kielellisistä oikeuksista** – Viranomaisten tulisi tuntea nykyistä paremmin kielelliset oikeudet ja niistä johtuvat velvoitteet.
- **Kielellinen monimuotoisuus näkyväksi ja tunnetuksi.**
- **Maahanmuuttajat tietoisiksi kielellisistä oikeuksistaan.**
- **Vihapuheen ja syrjinnän ehkäisy** – Seurantamekanismeja tulisi kehittää siten, että myös kieleen perustuva vihapuhe ja syrjintä tilastoidaan.

5. Kielellisten oikeuksien toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa (suomen- ja ruotsinkieliset)

- Yleisesti voidaan sanoa, että kaikki muut paitsi suomenkieliset ovat tyytymättömiä kielellisten oikeuksien toteutumiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa.
- Suurin yksittäinen syy on kielitaitoisen henkilökunnan rekrytointivaikeudet. Etenkin ruotsinkielisten palveluiden osalta myös puutteellinen ymmärrys kielellisten oikeuksien merkityksestä sekä puutteelliset kieleen perustuvat järjestelyt.
- Alueilla, joilla toista kansalliskieltä puhuvien osuus on pieni, kielellisten oikeuksien toteutuminen käytännössä vaatii erityistä suunnittelua. Etenkin ruotsinkielisen väestön suhteellinen osuus kunnassa korreloi ruotsinkielisten palveluiden saatavuuden kanssa.

Kuvio 7. Vähemmistön suhteellisen osuuden ja kielellisille palveluille annetun arvosanan välinen korrelaatio (suomen- ja ruotsinkieliset). Lähde: Kielibarometri 2016, kuvio 27.



5. Kielellisten oikeuksien toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa (suomen- ja ruotsinkieliset)

Kertomuksessa on myös käsitelty erityiskysymyksiä:

- **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.
- Pääkaupunkiseudun **ruotsinkielisen nuorisopsykiatrian palveluiden** saatavuus on parantunut.
- **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.

5. Keskeisiä huomioita sosiaali- ja terveydenhuollosta

Ruotsinkieliset palvelut

- **Asiakastyytyväisyyden mittaaminen** – Viranomaisten tulisi tehostaa kielellisten oikeuksien toteutumisen seurantaa.
- **Henkilökunnan saatavuus** – Ruotsinkielitaitoisesta henkilökunnasta on puutetta. Kielitaito on osa ammattitaitoa. Uusia keinoja rekrytoimiseen on kehitettävä.
- **Palvelu asiakkaan omalla kielellä on osa laadukasta hoitoa.**
- **Palveluiden keskittäminen** – On syytä pohtia aiempaa tarkemmin milloin palvelut tulee keskittää kielellisin perustein.
- **Tietojärjestelmien toimivuus** – Tietojärjestelmät voivat joko tukea tai vaikeuttaa kielellisten oikeuksien toteutumista.
- **Ruotsinkielinen lastensuojelu** – Tarvitaan lisää tietoa jotta kielelliset ja kulttuuriset oikeudet turvaavaa palveluverkkoa voitaisiin kehittää.

5. Kielellisten oikeuksien toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa (saamenkieliset)

- Joidenkin viranomaisten ja palveluntarjoajien kielteinen asennoituminen saamen kielilakia kohtaan tai tiedonpuute sen asettamista velvoitteista koetaan esteeksi saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumiselle sosiaali- ja terveyspalveluissa.
- Saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä erityisenä lisähaasteena on kuitenkin puute saamenkielentaitoisesta ammattihenkilöstöstä etenkin julkisella sektorilla.
- 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.
- Saamenkielisiä sosiaalipalveluita on selvitysten mukaan keskimäärin paremmin saatavilla kuin terveyspalveluita.

5. Keskeisiä huomioita sosiaali- ja terveydenhuollosta

Saamenkieliset palvelut

- **Saamenkielisten palveluiden saatavuus** – Saatavuutta on parannettava esim. rekrytoinneilla. Viranomaisten tietoisuutta saamenkielisten kulttuurista ja kielellisistä oikeuksista tulee lisätä.
- **Saamenkielisten tulkkauspalvelut** – Sekä saatavuus että laatu on varmistettava. Myös etäpalvelumahdollisuuksia voisi hyödyntää paremmin.
- **Tiedottaminen saamenkielisistä palveluista**

5. Kielellisten oikeuksien toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa (viittomakieliset)

- 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.
- 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.

5. Keskeisiä huomioita sosiaali- ja terveydenhuollosta

Viittomakieliset

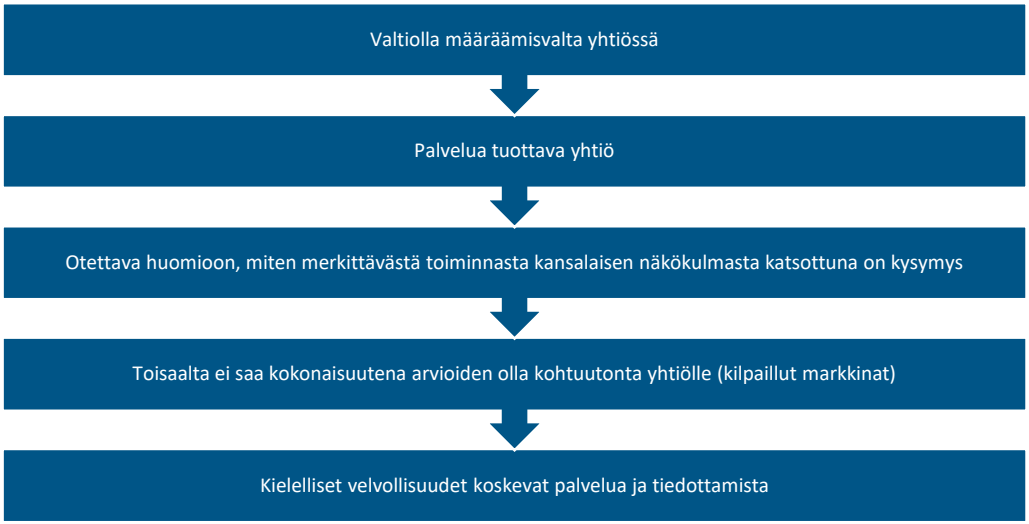
- **Henkilökunnan viittomakielentaidon hyödyntäminen**
- **Viittomakielisten palveluiden keskittäminen** – Viittomakieleen liittyvän asiantuntemuksen kokoamista ja keskittämistä tiettyihin yksiköihin tulisi pohtia. Muut yksiköt voisivat hyödyntää keskitettyä osaamista.
- **Viittomakielen tulkkaus** – Käytäntöjä ja vastuita tulisi selkeyttää.
- **Lapsen mahdollisuus oppia viittomakieltä** – Viranomaisten toimintapoja tulisi selvittää.

Muut kieliryhmät

- **Vieraskielisten kohtaaminen** – Käytäntöjä tulisi yhtenäistää.
- **Hyvä virkakieli ja selkokieli** – Selkokielen käyttöä tulisi lisätä.

6. Kielelliset oikeudet valtion omistamissa yhtiöissä

- Kielilain 24 §:n soveltamisala:
- Kertomuksessa seurattu erityisesti VR:ää, Posti Oyj:tä sekä Finaviaa
- Yhtiöt näyttävät olevan hyvin selvillä velvollisuuksistaan sekä ongelmakohdista



- Vaikka ongelmakohdat tiedetään, niihin ei ole kyetty puuttumaan. Yhtiöiden mielestä suurin ongelma on puute ruotsinkielentaitoisesta henkilöstöstä
- Lainsäädännön näkökulmasta ongelmana on säännöksen soveltamisalan suhteellisuus. Kenelläkään ei myöskään ole valtuuksia ratkaista tätä koskevaa erimielisyyttä.

6. Keskeisiä huomioita koskien valtion omistamia yhtiöitä

- **Valtion omistamien yhtiöiden velvollisuuksien tarkentaminen** – Kielilain 24 §:n tulkinta on ongelmallinen johtuen suhteellisuusarvioinnista. Kenelläkään ei myöskään ole toimivaltaa ratkaista kaikkia tulkintaerimielisyyksiä. Pykälää tulisi tarkistaa.
- **Henkilöstön kielitaito** – Etenkin julkisten hallintotehtävien hoidossa sekä poikkeustilanteista tiedottamisessa henkilöstön ruotsin kielen taitoon tulisi panostaa.



7. Tulevaisuuden mahdollisuuksista ja haasteista

Kielelliset oikeudet ja digitalisaatio

- Yhdeksi hallituksen kärkihankkeeksi on asetettu julkisten palveluiden digitalisointi.
- 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.
- Tulkkauspalveluiden järjestämisessä voitaisiin nykyistä tehokkaammin hyödyntää digitalisaatiota.
- Puheentunnistus pienten kielten ollessa kyseessä.
- Palveluja digitalisoitaessa sanastotyön merkitys kasvaa.

Haasteena se, että tietoteknisissä ratkaisuissa usein epäonnistuttu

- Ruotsinkieliset tyytymättömämpiä valtion verkkopalveluihin.
- Kielet otettava huomioon aikaisessa suunnitteluvaiheessa.
- Erityisfontit otettava huomioon (Euroopan neuvoston neuvoa antava komitea huomauttanut).

7. Tulevaisuuden mahdollisuuksista ja haasteista

Palveluiden digitalisointi: keskeiset huomiot

Digitaalisten julkisten palveluiden toimiminen suomeksi ja ruotsiksi: Digitalisoidaan julkiset palvelut – hankkeessa tulisi varmistaa julkisten palveluiden toimivuus sekä suomeksi että ruotsiksi. Eri kieliryhmien tarpeet tulisi huomioida, kun kehitetään palveluita asiakaslähtöisesti digitalisoinnin periaatteiden mukaisesti. Tämän lisäksi digitalisoinnin periaatteiden toimintaohjeita tulisi täydentää kieliä koskevilla ohjeilla.

Terminologian merkitys digitalisaatiossa. Eri hallinnonalojen tulisi kiinnittää huomiota terminologiansa yhtenäistämiseen, jotta poikkihallinnollisten käyttöjärjestelmien luominen olisi helpompaa.

Etätulkkauksen ja puheentunnistuksen käyttömahdollisuuksia tulisi kartoittaa.

7. Tulevaisuuden mahdollisuuksista ja haasteista

Kotouttaminen: keskeiset huomiot

- **Kieli kotoutumiskoulutuksessa:** tulisi pohtia kustannustehokkaita kotoutumiskoulutuksen toteutusmalleja ruotsinkielisille kotoutujille.
- **Oman kielen ja kulttuurin ylläpitäminen:** aikuisten maahanmuuttajien ja toiseen sukupolveen kuuluvien mahdollisuuksia kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan tulisi kehittää.

KIITOS!/TACK!

