

LAUSUNTO

Kieliasianneuvos
Corinna Tammenmaa

4.5.2017

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE MAAKUNTIEN PERUSTAMISTA JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI SEKÄ EUROOPAN PAIKALLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJAN 12 JA 13 ARTIKLAN MUKAISEN ILMOITUKSEN ANTAMISEKSI (HE 15/2017 vp)

Kielelliset oikeudet

Esitys sisältää useita kielellisten oikeuksien kannalta keskeisiä ehdotuksia. Esityksen mukaan maakuntien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet turvataan kansalliskielten ja saamen kielten osalta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 6 §:ssä olevalla palvelun kiel-
tä koskevalla säännöksellä. Ehdotus sisältää myös ohjaukseen liittyviä veloitteita, joiden avulla on tarkoitus varmistaa kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä. Kielilainsäädäntöä ehdotetaan uudistettavan samanaikaisesti siten, että siinä otetaan huomioon uudet maakunnat ja niiden asema. Esityksen mukaan maakunnat rinnastuvat kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta kunnallisiin viranomaisiin. Tarkoituksena on että lakisääteiset kielelliset oikeudet eivät heikkenisi tehtävien siirtyessä maakuntiin. Ruotsinkielisten ja saamenkielisten todellinen vaikutusmahdollisuus päätöksentekoon saattaa esityksen mukaan jossain määrin kokonaisuutena ottaen heiketä kun tehtäviä siirretään kunnilta maakunnille. Tämän takia esitetään perustettavaksi kielivähemmistön vaikuttamiselin kaksikielisiin maakuntiin, sekä saamen kielen vaikuttamistoimiin Lapin maakuntaan.

Saamen kielilain uudistus, jossa maakunnat ja niiden asema otetaan huomioon, on tarkoitus antaa eduskunnalle toukokuussa 2017.

Yleisiä huomioita nykytilasta

Esityksen perusteluissa on kuvailtu kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisen haasteita. Näitä ovat muun muassa olemassa olevan kielitaitoisen henkilökunnan vähyyys sekä kielitaitoisen henkilöstön rekrytointi. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että tällä hetkellä kielelliset oikeudet eivät toteudu yhdenvertaisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Oikeuksien toteutuminen on myös joissakin kunnissa ja sairaanhoitopiireissä melko sattumanvaraista. Kielibarometrin 2016 mukaan ruotsinkieliset jotka asuvat kunnassa jonka pääkieli on suomi, ovat huomattavasti tyytymättömämpiä terveyspalvelujen kielelliseen tasoon, kuin suomenkieliset jotka asuvat kunnassa jonka pääkieli on ruotsi. Ruotsinkieliset ovat myös tyytymättömämpiä kuin suomenkieliset sairaanhoitopiirien palveluiden kielelliseen tasoon. Tyytymättömyys koske erityisesti päivystystä sekä osastohoitoa Uudellamaalla sekä Varsinais-Suomessa.

Puutteet kielellisten oikeuksien toteutumisessa ovat olleet pitkään tiedossa. Hallitus on antanut kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta vuodesta 2006 alkaen neljän vuoden välein. Jokaisessa kertomuksessa on kiinnitetty huomiota puutteisiin sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Euroopan neuvoston ministerikomitean päätöslauselmassa CM/ResCMN(2012)3 kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa todetaan seuraavaa: ”Kielilain ja saamen kielilain täytäntöönpano on edelleen vakavasti puutteellista, koska liian harvojen virkamiesten kielitaito riittää takaamaan ruotsinkielisille ja saamelaisten kotiseutualueella asuville saamenkielisille mahdollisuuden käyttää äidinkieltään asioidessaan paikallishallinnon viranomaisten kanssa. Tämä seikka on erityisen huolestuttava tuomioistuintaitoksen ja terveyspalvelujen osalta.”

Ministerikomitea on samassa yhteydessä 2012 antanut seuraavan suosituksen: ”Olisi ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin, joilla varmistetaan, että ruotsinkielisten saatavilla on omakielisiä julkisia palveluja voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, ja olisi kiinnitettävä asianmukaista huomiota kielellisiin oikeuksiin kaikissa meneillään olevan hallintouudistuksen vaiheissa.”

Euroopan neuvoston kansallisia vähemmistöjä koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan neuvoa-antavan komitea (26.2.2016) on kiinnittänyt huomiota epätydyttävään tilanteeseen etenkin kun on kyse sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista (kohta 65). ”The Advisory Committee notes with regret that the situation is unsatisfactory in particular as regards access to social welfare and health-care services in Swedish and that the state administration functions increasingly in Finnish only.”

Neuvoa antava komitea on myös antanut suosituksen siitä, että riittäviä toimenpiteitä tulisi tehdä saamenkieltä taitavien työntekijöiden kouluttamiseen etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa (kohta 104). ”The Advisory Committee calls on the authorities to intensify their efforts to ensure that a sufficient number of municipal employees are adequately trained

and able to respond to requests in Sámi languages, in particular with respect to access to social and health services.”

Ministerikomitea on lisäksi 15.3.2017 antanut uuden päätöslauselman (CM/ResCMN(2017)1). Tuoreessa päätöslauselmassaan ministerikomitea on antanut seuraavan suosituksen välittömäksi toimeksi: ”Tehostetaan pyrkimyksiä varmistaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja on asianmukaisesti saatavilla jokaisen ensimmäisellä kielellä, erityisesti ruotsin ja saamen kielellä, ja että hallinnon uudistusten yhteydessä taataan vähemmistöihin kuuluvien kielelliset oikeudet.

Kielilaki (423/2003)

Kielilakiin ehdotetaan tehtäväksi maakuntalain säätämistä johtuvat välttämättömät muutokset. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään varmistamaan siitä, että kielelliset oikeudet säilyvät samalla tasolla tehtävien siirtyessä kunnilta maakunnille. Maakunnille säädetyt kielelliset velvoitteet vastaavat pääasiassa kunnille säädetyt velvollisuuksia.

Eesityksessä todetaan että kun organisaatioiden koko kasvaa ja kielivähemmistön suhteellinen osuus pienenee, voi se johtaa siihen, että ruotsin käyttö hallintokielenä maakunnille siirtyvillä tehtäväläoilla vähenee ja siten voi heikentää kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä.

Myös lakia julkisyhteisöjen henkilöstön kielitaidosta (424/2003) esitetään muutettavaksi siten että sitä sovelletaan maakuntiin. Henkilöstön kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia voidaan asettaa maakunnan viranomaisille maakuntalain asettamassa järjestyksessä, jos kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista ei ole säädetty lailla tai lain nojalla. Toisin sanoen maakunnat, kuten kunnat nykyään, päättävät itse henkilökuntansa kielitaitovaatimuksista.

Maakuntalaki

27 § Vähemmistökielen vaikuttamistoimielin

Eesityksen mukaan kaksikielisissä maakunnissa vaikuttamistoimielin korvaksi voimassa olevan erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 18 §:ssä tarkoitetun lautakunnan. Nämä vaikuttamistoimielimet eivät olisi 29 §:ssä tarkoitettuja maakunnan toimielimiä, jotka ovat maakunnan viranomaisia ja jotka voivat käyttää julkista valtaa. Niille ei siten voitaisi delegoida toimivaltaa. Eesityksessä todetaan lisäksi että ruotsinkielisten osuus kaksikielisissä maakunnissa on pieni (pl. Pohjanmaa) ja siksi erityisesti kaksikielisissä kunnissa asuvien ruotsinkielisten todellinen vaikutusmahdollisuus päätöksentekoon saattaa jossain määrin kokonaisuutena ottaen heiketä.

Julkisen vallan tehtävänä on PL 14 §:n 4 momentin mukaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Julkiselle vallalle perustuslain 17 §:n 2 momentissa osoitettu velvollisuus huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan voi niin ikään edellyttää ruotsinkielisen väestön demokraattisia vaikutusmahdollisuuksia tukevia ja vahvistavia järjestelyjä, kun kyseessä on keskeisten sosiaalisten tai sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen. Perustuslakivaliokunta onkin pitänyt asianmukaisena perustuslain 17 §:ssä tur-

vattujen kielellisten oikeuksien kannalta muun muassa ehdotusta vähemmistökielen lautakunnasta, jollainen oli viime vaalikaudella annettu hallituksen esityksessä kaikilla erikielisiä tai kaksikielisiä kuntia käsittävillä sosiaali- ja terveysalueilla sekä tuottamisvastuussa olevissa kuntayhtymissä (PeVL 67/2014 vp, s.14).

Ehdotuksen mukaan päätöksenteko sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä siirtyy kunnilta maakunnille. Tämä tarkoittaa, että ruotsinkielisten ja saamenkielisten mahdollisuudet vaikuttaa ruotsinkielisiin ja saamenkielisiin palveluihin demokraattisen edustuksen kautta, pienenee maakunnissa verrattuna siihen, mikä heidän mahdollisuuteensa vaikuttaa on kunnassa. Tämä koskee kuntia joissa ruotsinkielisten ja saamenkielisten osuus kunnan väestöstä on suurempi kuin vastaava osuus tulevan maakunnan väestöstä. Kun kielellisistä oikeuksista huolehtiminen demokraattisen edustuksen kautta selkeästi heikkenee, olisi vastaavasti luotava riittävän vahva järjestelmä kielellisten oikeuksien ennakoivalvontaa, seurantaa ja muita mahdollisia toimenpiteitä varten. Vaikuttamistoimielimen todellisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen edistäisi perustuslain 14 §:n 3 momentissa ja 17 §:n 2 momentissa säädettyjä perusoikeuksia, ja siksi vaikuttamistoimielimen asemaa maakunnan hallinnossa tulisi vahvistaa.

Saamen kielen vaikuttamistoimielin on esityksen mukaan maakunnan saamenkielisten asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskanava maakunnan hallinnossa. Hallituksen esityksen mukaan saamen kielen vaikuttamistoimielin ei kuitenkaan miltään osin korvaisi saamelaiskäräjien asemaa saamelaiskäräjistä annetun lain mukaisena saamelaisten edustajana. Saamelaisilla alkupepäiskansana on perustuslain ja saamelaiskäräjälain mukaan saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto. Saamenkielisten asukkaiden mahdollisuus osallistua vaikuttamistoimielimen kautta ei korvaa saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana. Maakunnissa on tärkeää huolehtia saamelaiskäräjien vaikuttamismahdollisuuksista, mukaan lukien saamelaiskäräjälain mukainen viranomaisten neuvotteluelvoite.

Tämän lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen että käsitteen ”vähemmistökieli” käyttäminen tässä yhteydessä on ongelmallista. Vaikka sanaa vähemmistö myös käytetään kuvaamaan tietyn alueen vähemmistössä olevia toisen kansalliskielen käyttäjiä, niin Suomessa ei ole virallisia vähemmistöjä.