

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 10/2014 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle viittomakieli- laiksi

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle viittomakielilainaksi (HE 294/2014 vp).

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti sivistysvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (SiVL 16/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Maria Soininen, oikeusministeriö

- opetusneuvos Jussi Pihkala, opetus- ja kulttuuriministeriö
- sosiaalineuvos Viveca Arrhenius, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- ordförande Magdalena Kintopf-Huuhka, Finlandssvenska teckenspråkiga r.f.
- toiminnanjohtaja Markku Jokinen, Kuurojen Liitto ry
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Markku Suksi
- professori (ma.), dosentti Jukka Viljanen.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi viittomakielilaki. Laki on suppea yleislaki. Aineelliset säännökset viittomakieltä käyttävien kielellisistä oikeuksista sisältyisivät edelleen eri hallinnonalojen lainsäädäntöön.

Ehdotetussa laissa viittomakielellä tarkoitetaan suomalaista ja suomenruotsalaista viittomakieltä.

Lain tavoitteena on edistää viittomakieltä käyttävien kielellisten oikeuksien toteutumista.

Viranomaisten on toiminnassaan edistettävä viittomakieltä käyttävien mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään. Lailla pyritään lisäämään viranomaisten tietoisuutta viittomakielistä sekä viittomakieltä käyttävistä kieli- ja kulttuuriryhmänä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan kevään 2015 aikana.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huomautuksin.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Säännös sisältää lainsäätäjään kohdistuvan perustuslaillisen toimeksiannon. Se velvoittaa julkista valtaa aktiivisiin toimenpiteisiin, joilla turvataan viittomakielisille mahdollisuudet käyttää omaa kieltään ja kehittää omaa kulttuuriaan. Perustelujen mukaan kyse on lähinnä sellaisen lainsäädännön antamisesta, jonka nojalla viittomakieltä käyttävälle turvataan tosiasialliset mahdollisuudet käyttää omaa kieltään esimerkiksi tulkkauspalveluja antamalla. Laajemmin ymmärrettynä kysymys voi olla myös taloudellisesta tai muusta ohjauksesta, joka kohdistuu viittomakielen ja sitä käyttävien aseman parantamiseen.

Säännös lisättiin Hallitusmuotoon perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995. Perusteluissa todettiin muiden kielellisten vähemmistöjen lisäksi Suomessa olevan noin 5 000 viittomakieltä käyttävää kuuroa. Viittomakieli katsottiin voitavan kielellisenä järjestelmänä rinnastaa puhuttuihin kieliin (HE 309/1993 vp, s. 65—66).

Myös muilla perusoikeussäännöksillä on yhtymäkohtia viittomakielisten kielellisiin oikeuksiin. Keskeisiä ovat perustuslain säännökset yhdenvertaisuudesta (6 §), sivistyksellisistä oikeuksista (16 §), oikeusturvasta (21 §) ja perusoikeuksien turvaamisesta (22 §). Viittomakielisten kielellisten oikeuksien kannalta merkityksellisiä artikloja sisältyy myös useisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, kuten YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan ns. KP-sopimukseen, lasten oikeuk-

sien yleissopimukseen ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteeksi, että viittomakielisten oikeuksien toteutumista kehitetään ja mahdollisuus säätää viittomakielilaki selvitetään. Nyt käsiteltävänä oleva esitys on valmisteltu tämän kirjeen pohjalta.

Myös perustuslakivaliokunta on kiirehtinyt viittomakieltä koskevan lainsäädännön valmistelua (PeVM 9/2002 vp, PeVM 1/2014 vp). Lisäksi valiokunta on katsonut, että on tarpeen selvittää viittomakielen aseman edistämistä yhteiskunnan eri sektoreilla, ja pitänyt tärkeänä keskeisen lainsäädännön saatavuutta viittomakielellä (PeVM 1/2010 vp). Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota suomenruotsalaisen viittomakielen uhanalaisuuteen (PeVM 1/2014 vp, s. 4/1).

Valiokunta pitää viittomakielilain säätämistä tärkeänä sekä perusoikeuksien että kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Valiokunta korostaa kielellisten oikeuksien keskeistä merkitystä viittomakieltä käyttävien muiden perusoikeuksien, kuten sivistyksellisten oikeuksien, tiedonsaantioikeuksien, osallistumisoikeuden ja oikeuden työhön, toteutumiseksi.

#### *Ehdotus viittomakielilain*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi suppea yleislaki, jonka tarkoituksena on edistää viittomakieltä käyttävien kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä. Lakiehdotuksessa ei ole viittomakieltä käyttävän määritelmää sidottu henkilön kuulovammaisuuteen, vaan viittomakieltä käyttävällä tarkoitetaan henkilöä, jonka oma kieli on viittomakieli.

Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan tässä laissa tarkoitetaan viittomakielellä suomalaista ja suomenruotsalaista viittomakieltä. Valiokunta pitää säännöstä tärkeänä, koska se korostaa, että suomalainen ja suomenruotsalainen viittomakieli ovat erillisiä kieliä ja poistaa mahdolliset epäselvyydet siitä, mitä perustuslain 17 §:n 3 mo-

mentissa mainitulla viittomakielellä tarkoitetaan.

Esityksen tavoitteena on turvata viittomakielistä käytävien kielellisten oikeuksien toteutumisen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten edellyttämällä tavalla. Lakiehdotuksella pyritään turvaamaan viittomakieltä käyttävien kielellisten oikeuksien toteutumista velvoittamalla viranomaiset toiminnassaan edistämään viittomakieltä käyttävien mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään. Lakiehdotuksen tarkoituksena on lisätä viranomaisten tietoisuutta viittomakielistä sekä viittomakieltä käyttävistä kieli- ja kulttuuriryhmänä sekä auttaa viranomaisia hahmottamaan sen aineellisen lainsäädännön kokonaisuutta, jossa säädetään viittomakieltä käyttävien oikeuksista. Sen tavoitteena on lisätä myös viittomakieltä käyttävien tietoisuutta kielellisistä oikeuksistaan ja eri hallinnonalojen lainsäädännössä olevista viittomakielisten oikeuksia koskevista aineellisista säännöksistä. Perusteluissa todetaan, että käytännössä on keskeistä pyrkiä edistämään viittomakieltä käyttävän mahdollisuutta käyttää viittomakieltä varhaiskasvatuksessa sekä oikeutta saada perusopetusta omalla kielellään ja viittomakielen opetusta etenkin perusopetuksessa.

Lakiehdotuksen suppeutta on kritisoitu asiantuntijakuulemisissa. Valiokunta katsoo kuitenkin, että viittomakieltä koskevien kohtien siirtäminen pois erityislainsäädännöstä voisi vaikeuttaa oikeuksien toteutumista käytännössä. Kunkin alan viranomaiset tuntevat parhaiten omaan toimintaansa liittyvän erityislainsäädännön ja löytävät sieltä helpoimmin juuri heitä koskevat säännökset.

Sivistysvaliokunnan lausunnossa todetaan, että laki antaa aiempaa paremman pohjan viittomakielisten kielellisten oikeuksien edistämiseksi, mutta korostetaan, että eri hallinnonalojen tulee aidosti ja määrätietoisesti parantaa nykyisen lainsäädännön toimeenpanoa ja sen soveltamista.

Perustuslakivaliokunta yhtyy sivistysvaliokunnan näkemykseen ja katsoo ehdotetun viittomakielilain säätämisen olevan merkittävä askel

eteenpäin, vaikkei se vielä täytäkään kaikkia viittomakielilain säätämiseen kohdistuneita odotuksia. Se tekee viittomakielisten kielelliset oikeudet aikaisempaa näkyvämmiksi ja tukee niiden parempaa huomioon ottamista eri hallinnonaloilla. Se auttaa viranomaisia ja viittomakieltä käyttäviä hahmottamaan sen aineellisen lainsäädännön kokonaisuutta, jossa viittomakieltä käyttävien kielellisistä oikeuksista säädetään. Se voi myös osaltaan parantaa eri hallinnonalojen lainsäädännön toimivuutta, soveltamista ja kehittämistä.

#### *Oikeus omaan kieleen ja sen käyttämiseen*

Sivistysvaliokunnan lausunnossa on kiinnitetty huomiota asiantuntijakuulemisissa esille nousseisiin ehdotuksiin viittomakielen saamista omaksi kieleksi turvaavan nimenomaisen säännöksen lisäämisestä lakiehdotukseen. Ehdotuksen taustalla on viittomakielisen yhteisön huoli kuulevien vanhempien kurojen lasten oikeudesta saada viittomakieli omaksi kielekseen ja siihen liittyvistä riittävästä viittomakielisistä palveluista, joiden avulla viittomakieli opetetaan sekä lapselle itselleen että hänen perheenjäsenilleen.

Asiaan on kiinnitetty huomiota myös esityksen perusteluissa (s. 36/I) ja viitattu muun muassa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 30 artiklaan, jonka mukaan "lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan... ja käyttää omaa kieltään". Perusteluissa pidetään tärkeänä, että normaalikuuloisten vanhempien kuuroina tai vaikeasti kuulovammaisina syntyneillä lapsilla olisi tosiasiallinen mahdollisuus oppia viittomakieltä kielenkehityksen varhaisimmista vaiheista lähtien tai heti, kun kuurous, kuulovamma tai kuurosokeus on todettu. Myös näiden henkilöiden lähimmillä perheenjäsenillä olisi oltava tosiasiallinen mahdollisuus opiskella viittomakieltä, jotta perheillä olisi yhteinen kieli ja mahdollisuudet toimivaan vuorovaikutukseen.

Oikeudesta saada viittomakielen opetusta kuuron lapsen kuuleville vanhemmille säädetään vammaispalvelulaissa osana sopeutumismennusta. Palvelu on määrärahasidonnai-

nen, ja se edellyttää usein hoitavan lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön suostusta.

Sivistysvaliokunnan lausunnossa korostetaan oman kielen oppimisen merkitystä mm. lapsen kehitykseen, koulunkäyntiin, ammatin saamiseen ja koko elämään ja pidetään tärkeänä, että oikeus omaan kieleen turvataan etenkin varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa. Julkisen talouden tiukkojen reunaehtojen ja taloudellisten vaikutusarvioiden puuttumisen vuoksi sivistysvaliokunta ei pidä nykyisten oikeuksien lisäämistä tässä yhteydessä mahdollisena, mutta katsoo kuitenkin, että jatkossa oikeus omaan kieleen tulee turvata lainsäädännössä vielä nyt esitettyä puitelakia selkeämmin.

Perustuslakivaliokunta yhtyy sivistysvaliokunnan näkemykseen oman kielen turvaamisen tärkeydestä. Valiokunta korostaa oman kielen oppimisen merkitystä ja pitää tärkeänä, että jokaiselle lapselle ja hänen perheelleen turvataan mahdollisuudet saada riittävästi viittomakielen opetusta niin, että lapsen oikeus omaan kieleen toteutuu ja koko perheelle luodaan mahdollisuudet toimivaan vuorovaikutukseen yhteisen kielen avulla.

#### *Suomenruotsalainen viittomakielen turvaaminen*

Perustelujen mukaan Suomessa arvioidaan olevan suomenruotsalaisen viittomakielen käyttäjiä noin 300, joista noin 150 on kuuroja. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tullut esiin, että kuurojen suomenruotsalaista viittomakieltä käyttävien todellinen määrä voi olla tätäkin pienempi, ehkä noin 90 henkilöä, ja heistä enemmistö on syntynyt 1940- tai 1950-luvuilla tai vieläkin aiemmin.

Mahdollisuudet UNESCO:n uhanalaisten kielten listalla olevan suomenruotsalaisen viittomakielen luonnolliseen välittymiseen sukupolvelta toiselle heikentyivät merkittävästi, kun viimeinen suomenruotsalaisille kuuroille tarkoitettu koulu Porvoossa suljettiin vuonna 1993. Tämän seurauksena monet kouluikäisten suomenruotsalaista viittomakieltä käyttävien lasten perheet muuttivat Ruotsiin. Suomeen jääneet käy-

vät yleensä suomenkielistä kuurojen koulua tai osallistuvat integroituun opetukseen tulkin avulla. Viimemainittua vaihtoehtoa vaikeuttaa kuitenkin se, että suomenruotsalaista viittomakieltä ja puhuttua ruotsia hallitsevia tulkkeja lasketaan tällä hetkellä olevan koko maassa vain 24.

Suomenruotsalaista viittomakielen opetusta ei ole ollut viime vuosina tarjolla kuin satunnaisesti eikä tulkkikoulutusta ole annettu pitkään aikaan. Esityksen perustelujen mukaan viimeiset tulkit valmistuivat kertaluontoisesta koulutuksesta vuonna 1993. Suomenruotsalaista viittomakieltä osaavien kouluttajien puute on ollut suurin syy siihen, ettei suomenruotsalaisen viittomakielen tulkkikoulutusta ole aloitettu.

Sivistyslakivaliokunnan lausunnossa viitataan kuluvan vuoden talousarviossa olevaan 250 000 euron määrärahaan, joka on tarkoitettu suomenruotsalaisen viittomakielen elvytysohjelman käynnistämiseen, ja kiirehditään elvytysohjelman etenemistä ja sen jatkorahoituksen turvaamista. Perustuslakivaliokunta yhtyy sivistysvaliokunnan näkemyksiin suomenruotsalaisen viittomakielen elvytysohjelman tärkeydestä ja pitää välttämättömänä elvytysohjelman jatkorahoituksen turvaamista vuoden 2016 valtion talousarviossa (ks. myös PeVM 1/2014 vp, s. 4/I, SiVL 22/2013 vp, s. 2/II).

#### *Kielellisten oikeuksien toteutuminen käytännössä*

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan viittomakieltä käyttävän oikeudesta saada opetusta omalla kielellään ja viittomakielessä oppiaineena säädetään opetusta koskevassa lainsäädännössä. Pykälän 2 momentissa viitataan eri hallinnonalojen lakeihin, joissa säädetään oikeudesta käyttää viittomakieltä tai viranomaisen järjestämästä tulkitsemisesta ja kääntämisestä. Tällaisia säännöksiä sisältyy muun muassa hallintolaikiin sekä oikeudenhoitoa ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeviin lakeihin. Viranomaisen velvollisuus järjestää tulkitsemista tai kääntämistä koskee pääsääntöisesti viranomaisaloitteisia asioita. Hallintolain 26 §:ään sisältyvän yleissäännöksen mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa,

joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos viittomakieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä tai jos asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärretyksi. Tällöin viranomaisella on velvollisuus huolehtia myös tulkitsemisesta ja kääntämisestä aiheutuvista kustannuksista.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan tulkkausten järjestämisessä viittomakieltä käyttävälle noudatetaan vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annettua lakia (133/2010), jos viittomakieltä käyttävä ei saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla. Tulkkauspalvelulaissa säädetään Kansaneläkelaitoksen velvollisuudesta järjestää tulkkauspalvelua.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan viittomakielisten oikeuksien toteutumisessa siten kuin eri alojen lainsäädännössä on tarkoitettu, on merkittäviä puutteita. Esimerkiksi oikeus saada viranomaisen kustantamaa tulkkausapua viranomaisaloitteisia asioita käsiteltäessä ei aina toteudu, vaan viittomakielinen joutuu itse huolehtimaan tulkkausavusta. Tämä todetaan myös esityksen perusteluissa (s. 39/II), joiden mukaan tulkkauspalvelulain mukaiset palvelut näyttäisivät olevan tällä hetkellä lähes ensisijaisessa asemassa, vaikka laki on toissijainen suhteessa muuhun tulkkausta tai tulkitsemistä koskevaan lainsäädäntöön.

Myös sivistysvaliokunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota viittomakielisten kielellisten oikeuksien toteutumisessa oleviin ongelmiin ja viitataan muun muassa palveluiden harkinnanvaraisuuteen ja alueellisiin eroihin. Sivistysvaliokunta esittää, että perustuslakivaliokunta ehdottaisi eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman, jossa eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin viittomakieltä käyttävien kielellisten oikeuksien parantamiseksi siten, että oikeus oman kielen käyttämiseen varmistetaan.

Perustuslakivaliokunta yhtyy sivistysvaliokunnan huoleen viittomakieltä käyttävien kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Valiokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin sen turvaamiseksi, että viittomakieltä käyttä-

vien oikeudet toteutuvat koko maassa siten, kuin heidän kielellisiä oikeuksiaan koskevaa lainsäädäntöä laadittaessa on tarkoitettu (*Valiokunnan lausumaehdotus*). Valiokunta korostaa, että viittomakieliä käyttävien oikeuksien toteutumiseen tulee kiinnittää huomiota kaikilla hallinnonaloilla ja kehittää viittomakielisiä palveluja yhteistyössä viittomakielisen yhteisön kanssa.

#### *Seuranta ja jatkotoimenpiteet*

Valiokunta pitää tärkeänä, että lain vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja viittomakielisten oikeuksiin seurataan ja tarvittaessa valmistellaan lainsäädäntömuutoksia, joilla varmistetaan viittomakielisten oikeuksien toteutuminen. Valiokunta pitää tärkeänä, että mahdollisen jatkovalmistelun yhteydessä selvitetään myös tarve muuttaa perustuslain 17 §:n 3 momentin säännöstä siten, että se takaisi viittomakielisten oikeudet nykyistä paremmin.

Oikeusministeriön tehtävänä on seurata viittomakieltä käyttävien kielellisten oikeuksien toteutumista ja ministeriön yhteydessä toimii valtioneuvoston asettama kieliasian neuvottelukunta, jossa on myös viittomakielisten edustaja pysyvänä asiantuntijana toimikaudella 2012—2015. Valiokunta pitää tärkeänä, että kieliasian neuvottelukunnassa on viittomakieltä käyttävien edustaja myös jatkossa. Edellä mainitun jatkovalmistelutyön yhteydessä tulee selvittää myös tarve viittomakielien neuvottelukunnan perustamiselle.

#### *Päätösehdotus*

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja*

*että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).*

#### *Valiokunnan lausumaehdotus*

*Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin sen turvaamiseksi,*

**PeVM 10/2014 vp — HE 294/2014 vp**

*että viittomakieltä käyttävien oikeudet toteutuvat koko maassa siten, kuin heidän kielellisiä oikeuksiaan koskevaa*

*lainsäädäntöä laadittaessa on tarkoitettu.*

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Elina Lepomäki /kok
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Naucélér /r
	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Kimmo Sasi /kok
	Pia Kauma /kok	Tapani Tölli /kesk (osittain)
	Kimmo Kivelä /ps	Harry Wallin /sd.
	Anna Kontula /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.