

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till teckenspråkslag

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 december 2014 regeringens proposition med förslag till teckenspråkslag (RP 294/2014 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har kulturutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (KuUU 16/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Maria Soininen, justitieministeriet

- undervisningsråd Jussi Pihkala, undervisnings- och kulturministeriet
- socialråd Viveca Arrhenius, social- och hälsovårdsministeriet
- äldre justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja, riksdagens justitieombudsmans kansli
- ordförande Magdalena Kintopf-Huuhka, Finlandssvenska teckenspråkiga rf
- verksamhetsledare Markku Jokinen, Finlands Dövas Förbund rf
- juris doktor, docent Liisa Nieminen.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- professor Markku Suksi
- professor (t.f.) docent Jukka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en teckenspråkslag. Det är fråga om en kortfattad allmän lag. De materiella bestämmelserna om de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk ska fortsättningsvis ingå i lagstiftningen för de olika förvaltningsområdena.

Med teckenspråk avses i den föreslagna lagen det finska och det finlandssvenska teckenspråket.

Den föreslagna lagen syftar till att främja förverkligandet av de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk. Myndigheterna ska i sin verksamhet främja dessa teckenspråkigas möjligheter att använda och få information på sitt eget språk. Avsikten är att den föreslagna lagen ska öka myndigheternas medvetenhet om teckenspråken och om de teckenspråkiga som en språk- och kulturgrupp.

Lagen avses träda i kraft under våren 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar, men med följande kommentarer.

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen ska rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag. Bestämmelsen innehåller ett grundlagsenligt uppdrag för lagstiftaren. Den ålägger det allmänna att vidta aktiva åtgärder som ska trygga möjligheterna för teckenspråkiga att använda sitt språk och utveckla sin kultur. Enligt motiveringen är det närmast fråga om att stifta sådana lagar med stöd av vilka de som använder teckenspråk har verkliga möjligheter att använda sitt eget språk, till exempel genom att tolkningstjänster tillhandahålls. I ett bredare perspektiv kan det också handla om ekonomisk eller annan styrning, som syftar till att förbättra teckenspråkets och de teckenspråkigas ställning.

Bestämmelsen fogades till regeringsformen i samband med grundlagsreformen 1995. I propositionsmotiven konstateras att det i Finland, vid sidan av andra språkliga minoriteter, finns cirka 5 000 döva som använder teckenspråk. Teckenspråk kan som språkligt system jämföras med talade språk (RP 309/1993 rd).

Också andra bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna har beröringspunkter med de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk. De viktigaste är grundlagens bestämmelser om jämlikhet (6 §), kulturella rättigheter (16 §), rättsskydd (21 §) och respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna (22 §). Flera internationella konventioner om mänskliga rättigheter innehåller också bestämmelser som är viktiga med avseende på de språkliga rättigheterna för teckenspråkiga, såsom FN:s så kallade MP-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, konventionen om

barnets rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Enligt statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram ska tillgodoseendet av de teckenspråkigas rättigheter intensifieras och möjligheterna att stifta en teckenspråkslag utredas. Beredningen av propositionen baserar sig på den skrivningen.

Också grundlagsutskottet har påskyndat beredningen av lagstiftningen om teckenspråk (GrUB 9/2002 rd, GrUB 1/2014 rd). Utskottet har ansett att det är nödvändigt att utreda främjandet av teckenspråkets ställning inom samhällets olika sektorer och att det är viktigt att den centrala lagstiftningen finns tillgänglig på teckenspråk (GrUB 1/2010 rd). Utskottet har också fäst uppmärksamhet vid det finlandssvenska teckenspråket, som hotar att dö ut (GrUB 1/2014 rd).

Det är viktigt att stifta en lag om teckenspråk både i konstitutionellt hänseende och med avseende på internationella människorättsförpliktelser. Utskottet understryker teckenspråkets centrala betydelse för att de teckenspråkigas övriga grundläggande fri- och rättigheter ska tillgodoseas, såsom de kulturella rättigheterna, rätten till information, mötes- och föreningsfriheten och rätten till arbete.

Förslaget till teckenspråkslag

Propositionen föreslår att det stiftas en kortfattad allmän lag som syftar till att i praktiken främja förverkligandet av de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk. Lagförslaget binder inte definitionen av den som använder teckenspråk till en persons dövhet, utan begreppet avser en person vars eget språk är teckenspråk.

Enligt den föreslagna 1 § avses i lagen med teckenspråk det finska och det finlandssvenska teckenspråket. Utskottet anser bestämmelsen vara betydelsefull, eftersom den understryker att det finska och det finlandssvenska teckenspråket är olika språk och undanröjer eventuella

oklarheter om vad som avses med teckenspråk i 17 § 3 mom. i grundlagen.

Det allmänna målet med propositionen är att se till att de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk tillgodoses på det sätt som förutsätts i grundlagen och internationella människorättsavtal. Genom propositionen försöker man trygga de teckenspråkigas språkliga rättigheter genom att ålägga myndigheterna att främja möjligheterna för dem som använder teckenspråk att i praktiken använda och få information på sitt eget språk. Propositionen syftar till att öka myndigheternas medvetenhet om teckenspråken och om att de som använder teckenspråk är en språk- och kulturgrupp, men också till att få myndigheterna att urskilja den materiella lagstiftningshelhet som innehåller bestämmelser om rättigheterna för teckenspråksanvändarna. Vidare ska propositionen bidra till att öka medvetenheten hos användarna själva om sina språkliga rättigheter och om de olika förvaltningsområdenas materiella bestämmelser som gäller teckenspråkiga. Enligt motiven är det viktigt att i praktiken främja möjligheterna att inom småbarnspedagogiken använda teckenspråk samt rätten till grundläggande utbildning på det egna språket och undervisning i teckenspråk, framför allt i den grundläggande utbildningen.

Att lagförslaget är så kortfattat har kritiserats vid hörandet av sakkunniga. Utskottet anser trots det att det i praktiken kunde försvåra förverkligandet av de språkliga rättigheterna för teckenspråkiga, om de bestämmelser som gäller teckenspråk lyfts ur speciallagstiftningen. Myndigheterna själva är de som bäst känner till den speciallagstiftning som gäller det egna förvaltningsområdet och hittar de bestämmelser som gäller just dem.

Kulturutskottet konstaterar i sitt utlåtande att lagen ger en starkare grund för stärkandet av de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk, men betonar att förvaltningsområdena på allvar och målmedvetet bör gå in för att förbättra verkställandet och tillämpningen av den gällande lagstiftningen.

Grundlagsutskottet omfattar kulturutskottets syn och anser att stiftandet av en tecken-

språkslag är ett stort steg framåt, även om det ännu inte uppfyller alla de förväntningar som ställts på lagstiftningsprojektet. Den synliggör de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk och bidrar till att de beaktas bättre inom olika förvaltningsområden. Den underlättar för myndigheterna och dem som använder teckenspråk att urskilja den materiella lagstiftningshelhet som innehåller bestämmelser om de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk. Den kan också bidra till att lagstiftningen inom olika förvaltningsområden förbättras och till att den tillämpas i högre utsträckning och vidareutvecklas.

Rätten till ett eget språk

I kulturutskottets utlåtande uppmärksammas förslagen i sakkunnigutlåtandena, där man velat att rätten att ha teckenspråk som eget språk ska säkerställas genom att en uttrycklig bestämmelse om detta tas in i lagen. Bakgrunden till förslaget är framför allt de teckenspråkigas oro för att döva barn till hörande föräldrar inte får teckenspråk som eget språk och inte heller tillräckligt med service på teckenspråk för att möjliggöra att både barnet och familjemedlemmarna lär sig teckenspråk.

Det här har noterats också i propositionsmotiven (s. 37/I) som hänvisar till bland annat artikel 30 i FN:s konvention om barnets rättigheter, där det står "... ska barn inte förvägras rätten att tillsammans med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, ... eller att använda sitt eget språk." Propositionen anser det som viktigt att sådana barn till föräldrar med normal hörsel som fötts som döva eller med en svår hörselskada ska ha en faktisk möjlighet att lära sig teckenspråk från och med de tidigaste faserna av språkvecklingen eller genast då dövheten, hörselskadan eller dövblindheten konstaterats. Också de närmaste familjemedlemmarna till dessa personer bör ha faktiska möjligheter att lära sig teckenspråket för att familjen ska ha ett gemensamt språk och möjligheter till fungerande kommunikation.

Handikappserviceagen innehåller bestämmelser om rätten till undervisning i teckenspråk

för hörande föräldrar till döva barn som en del av anpassningsträningen. Tjänsten är anslagsbunden och förutsätter ofta en rekommendation av en behandlande läkare eller en annan yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården.

Kulturutskottet understryker i sitt utlåtande betydelsen av ett eget språk för bland annat barnets utveckling och skolgång, för möjligheterna att få ett yrke och för livet i dess helhet och anser också att det är viktigt att trygga rätten till ett eget språk, särskilt i den småbarnspedagogiska verksamheten och i utbildningen. På grund av att villkoren för de offentliga finanserna stramats åt och i brist på en ekonomisk konsekvensbedömning ansåg kulturutskottet att det inte var möjligt att utöka gällande rättigheter i detta sammanhang, men ansåg trots det att rätten till ett eget språk ska tryggas ytterligare och tydligare i lagstiftningen, utöver bestämmelserna i den föreslagna ramlagen.

Grundlagsutskottet ställer sig bakom kulturutskottets ståndpunkt att det är viktigt att trygga rätten till ett eget språk. Utskottet understryker betydelsen av att få lära sig ett eget språk och framhåller att varje barn och hans eller hennes familj ska ha möjlighet att få tillräcklig undervisning i teckenspråk, dels för att barnets rätt till ett eget språk ska tillgodoses, dels för att skapa förutsättningar för att familjen ska kunna kommunicera på ett gemensamt språk.

Tryggandet av det finlandssvenska teckenspråket

Enligt propositionsmotiven uppskattas det att antalet personer som använder det finlandssvenska teckenspråket uppgår till cirka 300, av vilka cirka 150 är döva. Vid hörandet av sakkunniga i utskottet framgick det att det faktiska antalet användare av det finlandssvenska teckenspråket kan vara ännu mindre, kanske så få som 90 personer, och av dem är flertalet födda under 1940- eller 1950-talet eller tidigare.

Möjligheterna att förmedla det finlandssvenska teckenspråket, som finns med på Unescos lista över utrotningshotade språk, på det naturliga sättet från en generation till en annan blir allt sämre, eftersom dövskolan i Borgå stängdes

1993. Det var den sista skolan för finlandssvenska döva. Som en följd av det flyttade många av de familjer med barn i skolåldern som använde det finlandssvenska teckenspråket till Sverige. Därefter anlitar finlandssvenska döva i Finland i allmänhet dövskolor för finskspråkiga eller deltar i integrerad undervisning med hjälp av tolk. Det alternativet försvåras emellertid av att det för närvarande finns bara 24 tolkar i landet som behärskar både det finlandssvenska teckenspråket och talad svenska.

Någon undervisning i det finlandssvenska teckenspråket har inte meddelats under de senaste åren annat än sporadiskt och någon tolkutbildning har inte ordnats på många år. Enligt propositionsmotiveringen utexaminerades de sista tolkarna från den treåriga utbildningen år 1993. Bristen på utbildare som behärskar det finlandssvenska teckenspråket är den största orsaken till att utbildning för finlandssvenska teckenspråkstolkare inte ordnats.

I kulturutskottets utlåtande hänvisas till det separata anslaget på 250 000 euro för ett program för att stimulera det finlandssvenska teckenspråket som ingår i budgeten för innevarande år, och utskottet vill att stimulansprogrammet påskyndas och att den fortsatta finansieringen tryggas. Grundlagsutskottet håller med kulturutskottet om att stimulansprogrammet är viktigt och anser att det är absolut nödvändigt att trygga den fortsatta finansieringen av programmet i budgeten för 2016 (se även GrUB 1/2014 rd, KuUB 22/2013 rd).

Hur de språkliga rättigheterna tillgodoses i praktiken

I 4 § 1 mom. i lagförslaget sägs det att bestämmelser om rätten för dem som använder teckenspråk att få undervisning på sitt eget språk och i teckenspråk som läroämne finns i den lagstiftning som gäller undervisning. I paragrafens 2 mom. hänvisas till de lagar inom olika förvaltningsområden där det finns bestämmelser om rätten att använda teckenspråk eller om tolkning och översättning som ordnas av myndigheterna. Sådana bestämmelser ingår bland annat i förvaltningslagen och i lagar som gäller rättsvård och

social- och hälsovård. En myndighets skyldighet att ordna tolkning eller översättning gäller i huvudsak ärenden som inleds på myndighetsinitiativ. Enligt den allmänna bestämmelsen i 26 § i förvaltningslagen ska en myndighet ordna tolkning och översättning i ett ärende som kan inledas av en myndighet, om en part som använder teckenspråk inte behärskar det språk, finska eller svenska, som ska användas vid myndigheten, eller en part på grund av handikapp eller sjukdom inte kan göra sig förstådd. I sådana fall är myndigheten skyldig att också stå för tolknings- och översättningskostnaderna.

Enligt förslaget ska det i 3 mom. nämnas att lagen om tolkningstjänst för handikappade personer (133/2010) iakttas vid ordnandet av tolkning för den som använder teckenspråk, om denna inte får tillräcklig och lämplig tolkning med stöd av en annan lag. I lagen om tolkningstjänst för handikappade personer föreskrivs om Folkpensionsanstaltens skyldighet att ordna tolkningstjänster.

Enligt en utredning till utskottet finns det betydande brister i hur de teckenspråkigas rättigheter tillgodoses i förhållande till vad som avses i lagstiftningen på olika områden. Som exempel nämns att rätten att få av myndigheterna bekostad tolkhjälp vid behandlingen av ärenden som inleds på myndighetsinitiativ inte alltid tillgodoses, utan den som använder teckenspråk blir tvungen att själv ordna tolkhjälp. Det här konstateras också i propositionsmotiven (s. 41/II) enligt vilka lagen om tolkningstjänst för handikappade personer för närvarande ser ut att ha så gott som primär ställning, även om lagen är subsidiär i förhållande till den övriga tolkningslagstiftningen.

Också i kulturutskottets utlåtande pekar man på problemen i samband med hur de teckenspråkigas språkliga rättigheter tillgodoses och hänvisar till bland annat prövningsrätten och de regionala skillnaderna i fråga om tolktjänsterna. Kulturutskottet vill att grundlagsutskottet ska

föreslå att riksdagen godkänner ett uttalande enligt vilket den förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att stärka de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk så att rätten att använda det egna språket tryggas.

Grundlagsutskottet delar kulturutskottets oro över hur de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk tillgodoses. Utskottet förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk ska tillgodos i hela landet på det sätt som avsetts när lagstiftningen om rättigheterna utarbetades (*Utskottets förslag till uttalande*). Utskottet poängterar att man inom samtliga förvaltningsområden bör fästa uppmärksamhet vid hur rättigheterna för dem som använder teckenspråk tillgodoses och utveckla tjänster på teckenspråk tillsammans med de teckenspråkiga.

Uppföljning och fortsatta åtgärder

Det är viktigt att det följs upp hur lagen påverkar myndigheternas verksamhet och de teckenspråkigas rättigheter och att lagstiftningen ändras vid behov för att rättigheterna ska tillgodoses. Det är också viktigt att vid en eventuell fortsatt beredning reda ut behovet av att ändra bestämmelsen i 17 § 3 mom. i grundlagen så att den bättre säkerställer rättigheterna för teckenspråkiga.

Det är justitieministeriets uppgift att bevaka att de språkliga rättigheterna för de teckenspråkiga tillgodoses, och i den av statsrådet tillsatta delegation för språkärenden som finns i anslutning till ministeriet ingår det under mandatperioden 2012—2015 också en permanent sakkunnig som representant för dem som använder teckenspråk. Utskottet framhåller vikten av att delegationen för språkärenden har en representant för de teckenspråkiga också i fortsättningen. I samband med den fortsatta beredningen bör också behovet av egen delegation för teckenspraksärenden utredas.

GrUB 10/2014 rd — RP 294/2014 rd

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

*godkänner lagförslaget utan ändringar
och*

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk ska tillgodoses i hela landet på det sätt som avsågs när lagstiftningen om rättigheterna utarbetades.

Helsingfors den 5 mars 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Elina Lepomäki /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent (delvis)
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.