

SámiSoster ry
PL 71
99870 Inari

Lausunto

16.6.2015

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntönnö 12.5.2015 (OM 2/58/2015)

SAAMEN KIELILAIN KEHITTÄMISTARPEISTA

Saamelaisten valtakunnallinen sosiaali- ja terveystalan järjestö SámiSoster ry lausuu otsikossa mainitun lain toimivuudesta ja kehittämistarpeista seuraavaa:

1. Ensimmäinen saamen kielilaki vuodelta 1991

Voimassa oleva saamen kielilaki (1086/2003) on järjestyksessään toinen saamen kielen käyttämistä viranomaisissa säätelevä laki. Ensimmäinen saamelaisten kielellisiä oikeuksia turvaava laki saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa säädettiin vuonna 1991 ja se tuli voimaan vuoden 1992 alusta (516/1991). Tuohon aikaan eivät vielä olleet voimassa saamelaisten asemaa alkuperäiskansana turvaavat perustuslain säännökset oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä oikeudesta näitä seikkoja koskevaan itsehallintoon saamelaisten kotiseutualueella. Myös alkuperäiskansojen asemaa koskevat kansainvälisen oikeuden velvoitteet ovat kehittyneet tuon ajankohdan jälkeen.

Vuoden 1991 lakia pidettiin alun perinkin saamelaisille turvattujen oikeuksien ja viranomaisiin kohdistuvien velvollisuuksien osalta nk. matalan tason säädöksenä. Laki oli kuitenkin hyvä alku saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamisessa Suomen lainsäädännössä. Lain keskeisenä heikkoutena oli se, että sen mukaisten kielellisten oikeuksien toteuttaminen perustui tulkkaukseen ja kääntämiseen. Uutta saamen kielilakia koskevan hallituksen esityksen (46/2003 vp) perustelujen mukaan vanha saamen kielilaki teki periaatteessa mahdolliseksi käyttää saamen kieltä viranomaisissa, mutta käytännössä se ei läheskään aina ollut mahdollista. Pääasiallisena syynä tähän oli hallituksen esityksen mukaan saamen kielen taitoisten virkamiesten vähäisyys sekä tulkkauksesta ja kääntämisestä johtuneet vaikeudet.

2. Uuden saamen kielilain tarkoitus ja tavoitteet

Nykyisen, voimassa olevan saamen kielilain valmistelu aloitettiin vuonna 1997 saamelaiskäräjien asettamassa työryhmässä, joka sai työnsä valmiiksi helmikuussa 2002. Lain valmistelua jatkettiin sittemmin oikeusministeriössä mainitun työryhmän ehdotuksen pohjalta nopealla aikataululla niin, että eduskunta hyväksyi lain vuonna 2003 ja uusi laki tuli voimaan vuoden 2004 alusta.

Uuden lain tarkoituksena oli korjata vanhassa laissa olleet sisällölliset puutteet ja sovittaa lainsäädäntö vastaamaan perustuslain uudistuneita säännöksiä (PL 17.3 ja 121.4 §:t) ja uusia kansainvälisiä sopimuksia, joilla tarkoitettiin Euroopan neuvoston vähemmistöjen suojelua koskevaa puiteyleissopimusta (v. 1995) ja alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevaa eurooppalaista peruskirjaa (v. 1992). Sillä tavoin lain tarkoituksena oli osaltaan turvata saamelaisille perustuslaissa turvattu oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä käyttää tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa omaa saamen kieltään. Tarkoituksena oli myös toteuttaa saamelaisten kotiseutualueella laajemminkin saamelaisten perustuslaillisen kulttuuri-itsehallinnon tavoitteita muun muassa madaltamalla kynnyistä käyttää saamen kieltä virallisissa yhteyksissä.

Lain keskeisenä pyrkimyksenä oli, että sen mukaiset saamelaisten kielelliset oikeudet toteutuvat myös käytännössä. Tähän pyrittiin siirtämällä painopistettä kankeasta, hitaasta ja luonnottomasta tulkkauksesta sekä myös kääntämisestä normaaliin, luonnolliseen saamen kielen käyttöön asiointitilanteissa. Tavoitteeseen uskottiin päästävän lisäämällä vähitellen saamen kielen taitoisten virkamiesten määrää ja säätämällä viranomaisten velvollisuudeksi huolehtia oma-aloitteisesti siitä, että lain mukaiset kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä.

3. Havaitut epäkohdat

Uusi saamen kielilaki on nyt ollut voimassa yli kymmenen vuotta. Tänä aikana saadut kokemukset lain toimivuudesta ja soveltamisesta osoittavat, että lain tavoitteet eivät ole lähimainkaan toteutuneet. Itse asiassa tilanne on hyvin vähän muuttunut parempaan suuntaan vanhaan kielilakiin verrattuna. Lain mukaiset kielelliset oikeudet eivät toteudu käytännössä lain tavoitteiden mukaisesti. Tulkkauksen ja kääntämisen tarve ei ole vähentynyt, koska saamen kielen taitoisen henkilöstön määrä on edelleen varsin vähäistä eri viranomaisissa. Tosin tilanne vaihtelee jonkin verran viranomaisten välillä.

Saamen kielilain perusteluissa kiinnitettiin huomiota muun ohessa saamen kielen käyttämiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lain valmistelun yhteydessä kuultiin laajasti kansalaisia, asiantuntijoita, saamelaisyhdistyksiä ja eräitä virkamiehiä saamelaisalueella. Niissä ilmeni muun muassa, että tulkin käyttäminen saattaa tuntua asiakkaasta kiusalliselta esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Lain 32 § sisältää säännökset saamen kielen asemasta eräillä hallinnonaloilla. Pykälän kolmannessa momentissa viitataan kahteen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastilanteita säätelevään lakiin ja säädetään, että saamen kielilain 2.1 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten on noudatettava tämän lain säännöksiä sovellettaessa mainittua kahta lakia.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tarve saada saamenkielistä palvelua sosiaali- ja terveydenhoidossa on suuri. Perustelujen mukaan po. viittaussäännöstä on pidettävä tarpeellisena, sillä pidettyjen kuulemisten perusteella kielelliset oikeudet sosiaali- ja terveydenhoidossa ovat toteutuneet puutteellisesti. Myös Suomen ratifioiman vähemmistökieliperuskirjan täytäntöönpanoa valvova Euroopan neuvoston ministerikomitea on kiinnittänyt tähän epäkohtaan huomiota. Silti lainvalmistelussa päädyttiin siihen lopputulemaan, että oikeudesta käyttää saamen kieltä sosiaali- ja terveydenhoidon asiakastilanteissa ei ole tarvetta ottaa saamen

kielilakiin omaa säännöstä. Tätä perusteltiin sillä, että oikeus käyttää saamen kieltä näissä tilanteissa on turvattu kielilain 4 ja 12 §:n perusteella.

Mainittu kyseenalainen ratkaisu on johtanut ainakin sosiaali- ja terveysministeriössä eriskummalliseen lain tulkintaan. Tuorein esimerkki tästä sisältyy nk. sote-uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen (324/2014 vp), jonka perustelujen mukaan kunnilla (saamelaisalueen) ei ole velvollisuutta järjestää saamenkielisiä sosiaali- ja terveystalveluja (s. 7). Saamelaiskäräjien keräämien vuoden 2011 tietojen mukaan saamelaisista ikäihmisistä eli yli 65-vuotiaista noin 77 % asuu saamelaisten kotiseutualueella. Heillä on muita väestöryhmiä suurempi tarve saada sosiaali- ja terveystalveluja, ja nimenomaan saamenkielisiä talveluja.

Lain 14 §:ssä säädetään saamen kielen taidosta ja sitä koskevista kelpoisuusvaatimuksista. Sen kolmannessa momentissa on säännökset kielitaidon osoittamisesta. Pykälän soveltamisessa on ilmennyt epäkohta, joka liittyy saamea äidinkielenään puhuvien tai saamea äidinkielen tasoisesti osaavien kielitaidon osoittamiseen. Viran tai tehtävän täytössä on tiedossa tapauksia, jossa kahdesta muilta osin yhtä pätevistä hakijasta tehtävään on valittu se, joka on suorittanut 14.3 §:ssä tarkoitettua kielitutkinnon. Tosiasiassa kielitutkinnon suorittaneella saattaa olla huomattavasti heikompi kielitaito kuin tehtävän täytössä häviölle jääneellä äidinkielisellä, jolta puuttuu kielitutkinto. Tämä koskee erityisesti käytännön asiakas- ja hoitotilanteissa tarvittavaa suullista kielitaitoa.

Lain valvonnasta ja seurannasta säädetään 28 §:ssä, jonka mukaan jokainen viranomainen valvoo omalla toimialallaan lain noudattamista. Pykälän toisessa momentissa säädetään puolestaan saamelaiskäräjien yleisestä velvollisuudesta seurata lain soveltamista. Sen mukaan saamelaiskäräjät voi myös antaa suosituksia lakiin liittyvissä kysymyksissä ja tehdä aloitteita havaitsemiensa epäkohtien korjaamiseksi.

Saamelaiskäräjät on omassa työjärjestyksessään antanut mainitun seuranta- ja valvontatehtävän saamen kielitoimistoa johtavalle saamen kieliturvasihteerille. Hän vastaa saamelaiskäräjillä käytännössä yksin tästä laajasta ja vaativasta tehtävästä muiden virkaansa kuuluvien tehtävien ohella. Tämä resurssivajaus selvä epäkohta, joka vaikuttaa heikentävästi kielilain ja sen mukaisten saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Suomen perustuslain 17.3 §:n mukaan saamelaisilla alkuperäiskansa on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Samaiseen pykälään sisältyy myös valtuutus säätää lailla saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa. Tämän valtuutuksen nojalla on säädetty vuoden 2003 saamen kielilaki.

Mainittu saamelaisia erityisesti koskeva perusoikeussäännös on voimassa koko valtakunnan alueella. Sen nojalla säädettyssä saamen kielilaissa oikeus käyttää saamen kieltä on kuitenkin rajattu koskemaan pääsääntöisesti vain saamelaisten kotiseutualueen viranomaisia. Saamelaiskäräjien vuonna 2011 keräämien tietojen mukaan saamelaisista asuu jo yli 65 % kotiseutualueensa ulkopuolella. He jäävät saamen kielilain ja myös eräiden muiden lakien turvaamien saamen kieleen liittyvien oikeuksien ulkopuolelle. Saamelaiset eivät siten ole tältä osin keskenään yhdenvertaisessa asemassa.

4. Kehittämistarpeet

4.1. Konkreettiset kehittämissuositukset

- saamelaiden kielellisten oikeuksien toteutuminen käytännössä edellyttää saamen kielen taitoisen henkilöstön määrän huomattavaa lisäämistä eri viranomaisissa. Vain siten saamen kielen käytöstä asiakastilanteissa muodostuu normaalia ja luontevaa. Sitä kautta kielen käyttö lisääntyy luonnollisesti ja kielelliset oikeudet toteutuvat myös käytännössä. Saamenkielisten virkamiesten riittävyyteen on kiinnittänyt huomiota myös Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen toimeenpanoa valvova ministerikomitea (päätoslauselmat v. 2007 ja 2012). Saamen kielen taitoisten virkamiesten määrän lisäämistä tukevaa sääntelyä olisi siten edelleen kehitettävä saamen kielilaisissa.
- oikeudesta käyttää saamen kieltä sosiaali- ja terveydenhoidon asiakastilanteissa tulisi ottaa oma säännös saamen kielilakiin. Euroopan neuvoston vähemmistökieliperuskirjan noudattamista valvova ministerikomitea on kaikissa Suomea koskevissa suosituksissaan (v. 2001, 2004, 2007 ja 2012) kiinnittänyt huomiota saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuteen. Samainen ministerikomitea on myös Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen valvontaa koskevassa päätöslauselmassaan vuodelta 2012 kiinnittänyt samaan asiaan huomiota.
- saamea äidinkielenään puhuvien tai saamea äidinkielen tasoisesti osaavien asema tulisi erikseen huomioida lain 14.3 §:n mukaisessa kielitaidon osoittamisessa.
- saamelaiskäräjien alaisen saamen kielen toimiston henkilöstöresursseja saamen kielilain seuranta-, valvonta- ja neuvontatehtävien hoitamista varten tulisi tuntuvasti lisätä.
- saamen kielilain mukaiset kielelliset oikeudet tulisi ulottaa koskemaan myös saamelaiden kotiseutualueen ulkopuolella asuvia saamelaisia. Oikeuksien toteuttamisessa voitaisiin hyödyntää nykyaikaisen kuvan- ja tiedonsiirtotekniikan suomia mahdollisuuksia.

4.2. Muita selvitystarpeita

Saamen kielilaki ja saamelaiden perustuslaillinen kulttuuri-itsehallinto

Suomen perustuslain 121.4 §:n mukaan saamelaisilla on saamelaiden kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Vuonna 1995 säädetyt saamelaiden kulttuuri-itsehallinnon perustaa koskevat lainsäädännön perustelujen (HE 248/1994 vp) mukaan itsehallinnon käsite on sidottu sisällöllisesti saamelaisia erityisesti koskevaan perusoikeussääntöön (ks. HE 309/1993 vp). Näin järjestettynä eduskunnan kirjelmässään EK/VNS 1/1993 edellyttämä vaatimus saamelaiden kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien riittävän tason turvaamisesta kulttuuriautonomian perustalta toteutettiin silloisen perustuslain kahdessa säännöksessä, 14.3 §:ssä (nyk. 17.3 §) ja 51 a §:ssä (nyk. 121.4 §). Itsehallinnon

perusteista puolestaan säädettiin saamelaiskärjäläissa kunnallista itsehallintoa koskevan mallin pohjalta (HE 248/1994 vp).

Erilaisissa virallisuonteisissa asiakirjoissa ja oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on usein todettu, että saamelaisten perustuslaillisen kulttuuri-itsehallinnon sisältöä konkretisoi saamelaiskärjälain lisäksi erityisesti saamen kielilaki (ks. esim. Tuija Brax teoksessa *Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta*, toim. Kai T. Kokko, 2010). Kulttuuri-itsehallinnon perustaa koskeva perustuslain säännös ja saamelaiskärjälaki säätelevät saamelaisten hallinnollisia oloja saamelaisten kotiseutualueella. Lakikokonaisuuden tarkoituksena on turvata saamelaisten oikeus muihin väestöryhmiin nähden yhdenvertaiseen kohteluun hallinnossa etnisen kulttuuri-itsehallinnon perustalta. Tavoitteena on lisätä saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia heitä erityisesti koskevien asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Saamelaisten oikeus kieltään ja kulttuuriaan koskevaan itsehallintoon on kollektiivinen oikeus. Saamen kielilain turvaamat kielelliset oikeudet kuuluvat puolestaan pääsääntöisesti yksilöille (ks. HE 309/1993 vp). Saamen kielilain perustelujen mukaan kyseisellä lailla pyritään saamelaisten kotiseutualueella laajemminkin toteuttamaan kulttuuri-itsehallinnon tavoitteita muun muassa tukemalla saamen kieltä ja kulttuuria. Saamen kieliläissa on kuitenkin niukasti säännöksiä, jotka liittyvät välittömästi saamelaisten kielellisen itsehallinnon toteuttamiseen. Tällaisia ovat lähinnä 26, 28 ja 29 §:t. Kulttuuri-itsehallinnon perustaa koskevaa lainsäädäntöä valmistelleen oikeusministeriön asettaman saamelaistyöryhmän (1994) mietinnön mukaan saamelaisten kielelliseen itsehallintoon liittyy olennaisesti saamelaisten kouluopetus ja päivähoido. Tällä tavoin tulkiten myös muut omakieliset palvelut kuuluvat saamelaisten kielellisen itsehallinnon piiriin. Siten kielellinen itsehallinto merkitsee ei ainoastaan päättämistä saamen kielestä ja sen kehittämistä vaan myös osallistumista saamenkielisten yhteiskunnallisten palvelujen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tätä tulkintaa tukevat myös saamelaiskärjälain 2. luvun säännökset, joissa on osaltaan konkretisoitu kielellisen ja kulttuurisen itsehallinnon sisältöä.

Saamelaisten perustuslaillinen kulttuuri-itsehallinto on tarkoitettu dynaamiseksi, ajan ja olosuhteiden muutokset joustavasti huomioonottavaksi prosessiksi niin, että saamelaiset voivat itse ohjata tätä kehitystyötä. Sen vuoksi perustuslain säännöksellä ja saamelaiskärjäläilla ei ollut alun pitäenkään tarkoitus säätää tyhjentävästi itsehallinnon sisällöstä ja laajuudesta ja kahlita siten itsehallinto lainsäätämisen ajankohdan olojen mukaiseksi staattiseksi järjestelmäksi. Lainsäätäjän tarkoituksena on, että itsehallinnon sisällöstä ja laajuudesta säädetään saamelaiskärjälain lisäksi myöhemmin annettavilla muilla laeilla sitä mukaa kun itsehallintoa kehitetään (HE 248/1994 vp). Tämä tarkoitus ilmenee myös saamelaiskärjälain 1 §:n ensimmäisen virkkeen lopusta.

Kulttuuri-itsehallinnon perustaa koskevan lakikokonaisuuden perusteluissa on myös todettu, että kyseisten lakien tultua voimaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinto tulee kansainvälisten ihmisoikeussopimusten piiriin ja että tämän järjestelmän myöhemmät heikennykset saattavat siten merkitä kansainvälisoikeudellista rikkomusta (HE 248/1994 vp). Kulttuuri-itsehallinnon dynaamisen luonteen vuoksi sitä koskevissa lainsäädännöllisissä ratkaisuissa on siksi otettava huomioon tuorein alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva kehitys kansainvälisessä oikeudessa. Valtiovallalla on mainitun hallituksen esityksen mukaan velvollisuus toimia lainsäädännössä saamelaisten

kulttuuri-itsehallinnon toteutumiseksi. Tältä osin on tarpeen viitata myös vuoden 1995 perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) saamelaisten asemaa erityisesti turvaavan perusoikeussäännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin, joiden mukaan saamelaisten aseman tunnustaminen maan ainoana alkuperäiskansana merkitsee samalla myös siihen liittyvien kansainvälisistä sopimuksista ilmenevien oikeuksien tunnustamista. Nämä oikeudet eivät ole staattisia vaan ajan mukana kehittyviä. Samassa yhteydessä jäljempänä todetaan lisäksi, että kyseinen perusoikeussäännös yhdessä silloisen hallitusmuodon 16 a §:n (nyk. perustuslain 22 §) kanssa velvoittaa julkista valtaa sallimaan ja tukemaan saamen kielen ja kulttuurin kehittämistä.

Edellä selostetulta perustalta SámiSoster ry esittää, että

saamen kielilakia uudistettaessa selvitetään ja arvioidaan erikseen kysymystä siitä, mitä asioita saamelaisten perustuslaissa turvattuun kielelliseen itsehallintoon kuuluu ja miten ne seikat tulisi ottaa huomioon saamen kielilaissa kielellistä itsehallintoa kehitettäessä. Eritoten saamen kielilain ja saamelaiskäräjälain välistä suhdetta tulisi tarkastella saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen tarkoituksien ja tavoitteiden näkökulmasta.

Lisäksi tulisi erikseen tarkastella, turvaako nykyinen saamen kielilaki perustuslain 17.3 §:n tarkoittamalla tavalla saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ottaen erityisesti huomioon alkuperäiskansaoikeuden viimeaikaisen kehityksen kansainvälisessä oikeudessa.

Puheenjohtaja

Pekka Aikio

Toiminnanjohtaja

Juha Guttorm