



Ulkoministeriö
kirjaamo.um@formin.fi
paivi-rotola-pukkila@forminfi

1/4

Viite:

Ulkoministeriön lausuntopyyntö 13.6.2018, HEL7M0774-58

Asia:

EN; Suomen viides määräaikaisraportti kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta

Ulkoministeriö on viitekohdassa mainitulla kirjeellä pyytänyt muiden ohella oikeuskanslerilta lausuntoa Suomen viidennen määräaikaisraportin laadintaa varten kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (SopS 1 ja 2/1998) täytäntöönpanosta. Suomessa puiteyleissopimusta sovelletaan saamelaisiin, romaneihin, ruotsin kieltä käyttäviin Suomen kansalaisiin, venäjänkielisiin, tataareihin, juutalaisiin ja myös karjalankielisiin.

Lausuntonani totean yleisesti, että vähemmistöjen suojeluun liittyvät kysymykset tulevat esiin oikeuskanslerin työssä perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa, joka toteutuu pääasiassa kanteluihin annettavissa ratkaisuisa, viranomaiskohteisiin tehtävissä tarkastuksissa sekä valtioneuvoston valvonnassa lainsäädäntöehdotuksista annetuissa lausunnoissa.

Saamelaisten oikeuksien toteutumisessa on ratkaisu- ja lausuntokäytännössä noussut esille erityisesti saamelaisten tosiasialliset vaikuttamismahdollisuudet. Ruotsin kieltä käyttävien Suomen kansalaisten osalta arvioitavana on puolestaan ollut kielellisten oikeuksien toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa (lastensuojelupalvelut ja kansallinen terveysarkisto Kanta), lainvalmistelussa, koulutuksessa (ammattikorkeakoulu ja asianajajatutkinto) sekä viranomaisen käyttämän sosiaalisen median viestinnässä.

Kiinnitän lähemmin huomiota seuraaviin vuosina 2017-2018 annettuihin puiteyleissopimuksen soveltamisalaan liittyviin kanteluratkaisuihin ja lausuntoihin.

Saamelaiset

Ratkaisussa OKV/12/21/2016 oli kyse saamelaiskäräjälain mukaisten neuvottelujen oikea-aikaisuudesta. Maa- ja metsätalousministeriö oli varannut saamelaiskäräjille mahdollisuuden saamelaiskäräjälain mukaisille neuvotteluille Tenojoen kalastussopimuksesta syyskuussa 2016. Neuvottelut pidettiin vasta sen jälkeen, kun kalastussopimus Suomen ja Norjan välillä oli jo allekirjoitettu. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että neuvottelut sopimuksesta ja sen sisällöstä olisi

tullut pitää ennen Suomen ja Norjan välisten neuvottelujen päättymistä, jotta saamelaiskäräjille lailla taattu vaikuttamismahdollisuus olisi ollut aito. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei asian käsittely ollut myöskään hyvän hallinnon näkökulmasta asianmukaista.

Lausuntojen osalta viitataan apulaisoikeuskanslerin 25.7.2018 antamaan lausuntoon saamelaiskäräjälain muuttamisesta (OKV/39/20/2018). Lakiin ehdotetaan nykyisen saamelaisen määritelmäsäännöksen sijasta säännöstä, joka jatkossa selkeämmin osoittaisi ainoastaan oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon. Henkilön merkitsemisellä vaaliluetteloon ei esityksen mukaan ole muita vaikutuksia, vaan saamelaisten oikeuksista on säädetty ja tullaan säätämään muualla lainsäädännössä. Ehdotettu säännös vastaa pitkälti Ruotsissa ja Norjassa voimassa olevia vastaavia säännöksiä sekä pohjoismaisessa saamelaissopimuksessa käytettäviä kriteereitä. Ehdotus poikkeaa kuitenkin niistä siltä osin, että niiden mukaan ratkaisevaa on se, onko saame ollut kotikieli, eikä se, onko se ollut ensimmäinen opittu kieli. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että saamelaisen määritelmän rajaaminen äänioikeuteen selkeyttää nykyistä tilannetta, mutta määritelmää koskeva ongelma jää ratkaisematta ja oikeudellinen epävarmuus jatkuu, millä on jo sellaisenaan kielteinen vaikutus saamelaisten asemaan. Esityksen perusteluissa ei tarkemmin kerrottu, missä ja milloin saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvista oikeuksista ja niiden kehittämisestä tullaan säätämään. Viranomaisten neuvotteluvelvoitteesta koskien saamelaisten alkupe- räiskansaoikeuksiin vaikuttavia toimenpiteitä apulaisoikeuskansleri katsoi, että saamelaiskäräjillä tulee olla todellinen mahdollisuus vaikuttaa asioihin, eikä ehdotetun pykälän sanamuotolulla tämä neuvotteluvelvoite vahvistu.

Lisäksi viitataan oikeuskanslerin antamaan lausuntoon pohjoismaisen saamelaissopimuksen mahdollisen kansallisen voimaansaattamisen edellytyksistä (OKV/36/20/2017, liitteenä).

Ruotsin kieltä käyttävät Suomen kansalaiset

Ratkaisussa OKV/210/1/2017 oli kyse lastensuojelupalvelujen saatavuudesta ruotsin kielellä. Kaupungilla oli vaikeuksia järjestää ympärivuorokautisia palveluja kiireellisissä tilanteissa ruotsin kielellä. Muilta osin palvelut pystyttiin järjestämään myös ruotsiksi. Kaupunki vetosi ruotsinkielisten asiakkaiden vähäiseen määrään sekä järjestämisvaikeuksien syynä vaikeuteen rekrytoida ruotsin kieltä osaavia työntekijöitä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeudessa käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, on kysymys subjektiivisesta oikeudesta, jonka toteutuminen viranomaisen on turvattava eri tilanteissa. Viranomaisen on sen vuoksi järjestettävä toimintansa siten, että kielelliset oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti jokaisessa tilanteessa. Apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä lastensuojelun asiakkaiden oikeudesta saada palvelunsa omalla kielellään kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan tietoon.

Ratkaisussa OKV/178/1/2017 oli kyse lainvalmistelun kielikysymyksistä. Kantelija arvosteli veneveroa koskevan lakiehdotuksen valmistelua valtiovarainministeriössä. Lakiehdotus oli lähetetty lausuntokierrokselle pelkästään suomenkielisenä joulukuussa 2016. Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle oli annettu lausunnon antamiselle lisää aikaa 27.1.2017 saakka, mutta tämä ei ratkaissut kysymystä, miten ruotsinkieliset tahot ja kansalaiset muualla maassa saivat mahdollisuuden käyttää oikeuttaan näkemystensä esittämiseen. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan ruotsinkielinen hallituksen esityksen säädösteksti ja pääasiallinen sisältö -jakso oli julkaistu ministeriön verkkosivuilla 9.1.2017, jolloin lausuntopyyntö oli lähetetty ruotsinkielisille lausunnonantajille. Hallituksen esitys oli kokonaisuudessaan käännetty ja julkaistu verkkosivuilla 19.1.2017, jolloin se oli myös kokonaisuudessaan toimitettu ruotsinkielisille lausunnonantajille. Ruotsinkielisiä lausunnonantajia oli informoitu asiasta ennen suomenkielisen lausuntokierroksen alkua. Oikeuskansleri katsoi, että lainvalmistelun kielikysymyksiin liittyvät säädökset ja ohjeet ovat tulkinnanvaraisia, eivätkä ne anna yksiselitteisiä vastauksia sii-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

hen, milloin hallituksen esitykset tuli kääntää ruotsiksi kokonaisuudessaan ja onko säädösehdotusten julkaisemisen ja lausuntokierroksen välttämättä tapahduttava molemmilla kansalliskielillä ehdottoman yhtäaikaisesti. Kielilain ja Ahvenanmaan itsehallintolain julkaisemista, kääntämistä ja lausunnon pyytämistä koskevilla säännöksillä pyritään säädösvalmistelun yhteydessä siihen, että eri sidosryhmien ja laajemmin yleisön mahdollisuudet osallistua lainvalmisteluun toteutuvat. Myös säädösvalmisteluun kuuluvaa kuulemistä koskevat ohjeet tähtäävät siihen, että eri tahoja aidosti kuultaisiin ja että kuulemisella olisi tosiasiallinen merkitys valmistelussa. Oikeuskansleri katsoi, että valtiovarainministeriö ei ollut menetellyt lainvastaisesti tai muutoin virheellisesti siltä osin kuin kyse oli Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja valtionviraston kuulemisesta. Oikeuskansleri katsoi kuitenkin, ettei asiassa ollut menetelty kielilain ja hyvän lainvalmistelun vaatimusten mukaisesti siltä osin kuin kyse oli ruotsinkielisen väestön mahdollisuuksista perehtyä säädösehdotukseen. Kielilain vähimmäisvaatimukset olisi parhaiten täyttänyt menettely, jossa säädösehdotuksen teksti ja riittävä tiivistelmä olisi julkaistu yhtäaikaisesti suomenkielisen hallituksen esityksen kanssa. Oikeuskansleri totesi vielä, että perustuslaissa turvatut, kielilaisissa tarkemmin säädetyt kielelliset perusoikeudet eivät saa vaarantua poliittisesti asetettujen aikataulutavoitteiden vuoksi. Oikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle valtiovarainministeriön huomiota mainittuihin hyvän lainvalmistelun ohjeisiin sekä kielilain noudattamisesta ja hyvän lainvalmistelun vaatimuksista esitettyyn ottaen huomioon, että veneveron valmistelusta oli sittemmin luovuttu. Oikeuskansleri lähetti päätöksen tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten oikeusministeriöön erityisesti sen johdosta, mitä päätöksessä esitettiin lainvalmistelun kielikysymyksiin liittyvien säädösten ja ohjeiden tulkinnanvaraisuudesta.

Asiassa OKV/376/1/2017 kantelija arvosteli Asianajajaliiton hallitusta siitä, että asianajajatutkinnon kirjallisen kokeen tutkintovaatimuksiin kuuluva kirjallisuus oli saatavissa vain suomen kielellä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Suomen Asianajajaliiton hallituksen päätös, jolla asianajajatutkinnon kirjallisuusluettelo on vahvistettu vain suomenkielisiä teoksia, kohtelee perustuslain ja yhdenvertaisuuslain näkökulmasta lähtökohtaisesti epäyhdenvertaisesti niitä, jotka haluavat valmistautua asianajajatutkintoon kuuluvaan kirjalliseen kokeeseen äidinkiellään ruotsilla. Apulaisoikeuskansleri totesi, että epäkohta asianajajatutkinnon kirjallisen kokeen tutkintovaatimuksissa on vaikeasti korjattavissa, koska ajankohtaista ruotsinkielistä kirjallisuutta asianajo-oikeuden alalta ei ole selvityksen mukaan olemassa. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan Suomen asianajajaliiton hallituksen olisi kuitenkin perusteltua edistää kirjalliseen kokeeseen osallistuvien yhdenvertaisuutta ainakin käännättämällä ruotsin kielelle Hyvää asianajotapaa koskevien ohjeiden kommentaarin, jonka Asianajajaliiton hallituksen asettama työryhmä on laatinut. Apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä Suomen Asianajajaliiton hallituksen ja tutkintolautakunnan tietoon sekä pyysi Asianajajaliiton hallitusta ilmoittamaan, mihin toimiin se ryhtyy apulaisoikeuskanslerin päätöksen johdosta.

Ratkaisussa OKV/1327/1/2016 oli kyse kielellisten oikeuksien toteutumisesta kansallisessa terveystarkistossa eli ns. Kanta-palvelussa. Kantelija katsoi, että oikeus saada potilasasiakirjat potilaan omalla kielellä ei toteutunut Kanta-palvelussa. Potilasasiakirjat tallennetaan arkistoon sillä kielellä, jolla ne on terveydenhuollon yksikössä laadittu. Kielilain mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee palvella asiakkaita suomeksi ja ruotsiksi. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että asiakkaita tulee kohdella kielellisesti yhdenvertaisesti riippumatta siitä, onko kyse sähköisestä vai perinteisemmästä palvelusta. Kokonaan poissuljettua ei ole se, että tietty palvelu annetaan eri muodossa toisella kansalliskielellä. Palvelun laatu ei kuitenkaan saa huonontua asiakkaan käyttämän kielen takia. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi myös, että hallintolaisissa tarkoitettu asianmukainen palvelu tarkoittaa muun muassa, että ruotsinkieliset asiakkaat voivat käyttää äidinkieltään ja huolehtia asioistaan tällä kielellä. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan jokaisella on oikeus ilman syrjintää terveydentilansa edellyttämään laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat tervey-

 OIKEUSKANSLERINVIRASTO

denhuollon käytettävissä. Potilasasiakirjojen kielellä voi olla vaikutusta terveyden- ja sairaanhoidon laatuun toisaalta potilaan vaikuttamismahdollisuuksien ja toisaalta terveydenhuollon henkilöstön toimintaedellytysten kautta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan potilaan oikeudet on turvattava asianmukaisella tulkitsemisella ja kääntämisellä, mutta terveydenhuollon käytettävissä olevien voimavarojen kohdentamista kaikkien potilasasiakirjojen säännönmukaiseen kääntämiseen potilaan kielelle on vaikea pitää riittävien terveystalvelujen turvaamisen näkökulmasta perusteltuna. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön huomiota näihin potilasasiakirjojen kieltä koskeviin näkökohtiin.

Asiassa OKV/1201/2016 kantelija arvosteli sitä, ettei hän ollut voinut kouluttautua ruotsiksi pelastuspäällystötehtäviin ammattikorkeakoulussa, joka järjesti koulutusta yhteistyössä Pelastusopiston kanssa. Kyseinen ammattikorkeakoulu oli opetuslupansa mukaan yksikielisesti suomenkielinen, eikä sen voitu siten katsoa toimineen vastoin lakia. Kantelun vireillä ollessa lainsäädäntö muuttui kuitenkin niin, että vastuu pelastuspäällystön kouluttamisesta siirtyi Pelastusopistolta kaksikieliselle Poliisiammattikorkeakoululle. Tämä katsoi selvityksessään, että ruotsinkielistä pelastuspäällystökoulutusta tulisi järjestää, mutta totesi samalla, että sisäministeriö päättää pelastusalan koulutusmäärärahoista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen muistutti Poliisiammattikorkeakoulua ja sisäministeriötä perustuslain 17 §:n säännöksestä, jonka mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Ratkaisussa OKV/124/1/2017 oli kyse kielilain noudattamisesta sosiaalisessa mediassa. Oikeusministeriön Twitter-tilillä oli esitetty ministeriön hallinnonalaan liittyvä kysymys ruotsiksi. Oikeusministeriö oli vastannut kysymykseen suomeksi. Oikeusministeriön selvityksen mukaan kyse oli inhimillisestä erehdyksestä ja kysymyksen esittäjälle oli pian vastattu myös ruotsiksi. Kielilain mukaan kaksikielisellä viranomaisella on velvollisuus käyttää kansalaisille suunnatussa informaatiossa suomea ja ruotsia. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että velvollisuus koskee kaikkia kommunikaatiotapoja - myös viranomaisen Twitter-tiliä. Viranomaisen on näin ollen pyrittävä kohtelemaan kaksikielisiä tasapuolisesti ja vastattava lähtökohtaisesti sille esitettyihin kysymyksiin sillä kielellä, jolla ne on esitetty. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti oikeusministeriön huomiota edellä lausuttuun.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijä

Pia Tulkki-Ansinn

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
