



Eduskunnan sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle viittomakielilaiksi (HE 294/2014)

Totean Opetushallituksen puolesta lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä seuraavaa:

Taustaa

Suomessa käytetään kahta kansallista viittomakieltä, suomalaista ja suomenruotsalaista viittomakieltä. Suomessa on arvioiden mukaan noin 4 000–5 000 viittomakieltä käyttävää kuuroa tai huonokuuloista sekä 6 000–9 000 viittomakieltä käyttävää kuulevaa henkilöä. Kuurojen liiton mukaan suomenruotsalaisen viittomakielen käyttäjiä on yhteensä noin 300. Suomenruotsalaisen viittomakielen olemassaolo on vakavasti uhattuna ja on arvioitu, että ilman nopeita ja tehokkaita toimenpiteitä se tulee katoamaan 10 vuoden sisällä.

Viittomakieltä käyttävien määrään vaikuttaa tulevaisuudessa myös se, että yhä useammat saavat sisäkorvaistutteen avulla jonkinasteisen kuulon ja sitä myötä mahdollisuuden oppia myös puhuttuja kieliä. Uhkana on, että istutteen yleistyminen saatetaan olettaa tekevän viittomakielet tarpeettomiksi sekä se, ettei kaksikielisiä lapsia tueta osallistumaan viittomakieliseen yhteisöön ja kulttuuriin. Lapsenakin istutteen saavan henkilön äidinkieli tai ensikieli saattaa kuitenkin olla viittomakieli. Vaikka puhtaasti viittomakielisten lasten tulo viittomakieliseen yhteisöön on huomattavasti vähentynyt, on viittomakielen tai viittomien tarve edelleen jokapäiväistä. Sisäkorvaistutteen saatava hyöty vaihtelee yksilöllisesti ja tilanteen mukaan. Sisäkorvaistutteen käyttäjät tarvitsevat silti viittomakieltä tai viittomia tilanteissa, joissa laitteita ei voi käyttää, kuten esimerkiksi uimassa, saunassa tai liikuntaharrastuksissa, joten sisäkorvaistute ei poista viittomakielen taidon tarvetta.

Suomen viittomakielten osalta keskeisiä haasteita ovat opetuksen turvaaminen, tulkkauspalveluiden ja viittomakielisten palveluiden saatavuus sekä viittomakielisten yhteisöjen muut mahdollisuudet oman kielen ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Erityisen haasteellinen tilanne on suomenruotsalaisessa viittomakielissä kielen käyttäjien vähäisyyden vuoksi. Viittomakielisten ikäluokat ovat hyvin pieniä. Opetuksen järjestäjän ratkaisut viittomakieltä käyttävien opetuksen toteuttamisesta vaihtelevat paljon. Nykyään suurin osa viittomakieltä käyttävistä opiskelee lähikouluissa integroituna tulkin tai avustajan tuella. Kuurot, kuurosokeat, huonokuuloiset, muut tehostettua ja erityistä tukea tarvitsevat oppilaat voivat myös opiskella samassa ryhmässä. Lisäksi osa viittomakielisistä oppilaista sijoittuu valtion erityiskouluihin.

Hallituksen esitys viittomakielilainiksi

Tarkasteltava hallituksen esitys pohjautuu oikeusministeriön asettamaan Viittomakielilakia valmistelevan työryhmän mietintöön (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 42/2014), jossa on tarkasteltu viittomakielisten oikeuksia ja niiden toteutumista. Tällä hetkellä viittomakielisten oikeudet perustuvat erityisesti perustuslain 17 §:ään, jonka mukaan kaikilla on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Erityisesti laissa mainitaan saamelaiset alkupe räiskansana sekä romanit. Viittomakielisistä todetaan erikseen seuraavasti: ”Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.”

Hallituksen esityksen taustalla on Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan sisältyvä kirjaus, jonka mukaan ”kehitetään viittomakielisten oikeuksien toteutumista ja selvitetään mahdollisuus säätää viittomakielilaki.” Viittomakielilain taustaa ja tarvetta on käsitelty myös aiemmin, esim. vuonna 2010 ilmestyneessä selvityksessä Suomen viittomakielen kielipoliittinen ohjelma (Kuurojen Liitto ry ja Kotimaisten kielten tutkimuskeskus), vuonna 2011 valmistuneessa mietinnössä Viittomakielisten kielelliset oikeudet (oikeusministeriö) sekä Arviomuistiossa viittomakielilain tarpeesta (oikeusministeriö).

Oikeusministeriön arviomuistiossa viittomakielilain tarpeesta esitetyt vaihtoehdot viittomakielisten oikeuksien parantamiseksi ovat seuraavat: 1) nykyisen lainsäädännön toimivuuden ja soveltamisen parantaminen, 2) olemassa olevan lainsäädännön kehittäminen tai 3) erillisen viittomakielilain säätäminen. Erillinen viittomakielilaki on Opetushallituksen mielestä perusteltu erityisesti varhaiskasvatuksen sekä sosiaali- ja terveystalvvelujen näkökulmasta, joiden erityislainsäädännössä ei viittomakielisiä koskevia säädöksiä juuri ole. Erillinen viittomakielilaki tulee takaaman sen, että erityislainsäädännössä ei ole mahdollista ohittaa viittomakielisten oikeuksia. Varhaiskasvatukseen suunnatut toimenpiteet ovat äärimmäisen tärkeitä kielitaidon kehittymisen kannalta, koska kielinoppimisen herkkyysvaihe on varhaislapsuudessa. Erillinen viittomakielilaki tulee Opetushallituksen näkemyksen mukaan vahvistamaan myös viittomakielisten asemaa kieli- ja kulttuuriryhmänä. Tällöin kohderyhmää ei jatkossa tarkasteltaisi enää vammaisnäkökulmasta. Tämä on erityisen tärkeää ajatellen niitä kuurojen vanhempien kuulevia lapsia, joiden äidinkieli on viittomakieli.

On tärkeää huomata, että lakiehdotus ei yksistään muuta nykyistä viittomakielisten tilannetta. Viranomaisen edistämismelvoite (3 §) on oikea, mutta sisällöltään avoin ja yleinen. Oikeuksia koskeva 4 § sisältää ainoastaan viittauksen muihin säädöksiin. Jos viittomakielisten asemaa halutaan parantaa, tulee lisäyksiä ja tarkennuksia tehdä eri toimintoja, esimerkiksi päivähoitoa ja koulutusta, koskeviin lakeihin. Valitussa sääntelytavassa onkin vaarana, että viittomakielilain tultua hyväksyttyä muihin lainsäädäntötoimiin ei enää ryhdytä.

Erillinen viittomakielilaki on kuitenkin tärkeä siitä syystä, että viittomakielisten oikeudet toteutuisivat nykyistä paremmin ja tasapuolisemmin eri hallinnonaloilla. Siitä huolimatta viittomakielisiä koskevaa lainsäädäntöä tulee kehittää myös osana eri hallinnonalojen säädösjärjestelmää ja muuta kehittämistyötä. Opetushallitus pitääkin tärkeänä, että erillisen viittomakielilain lisäksi parannetaan nykyisen lainsäädännön toimivuutta ja soveltamista sekä kehitetään jo olemassa olevaa lainsäädäntöä. Lainsäädännön toteutumista voisi edesauttaa myös hallinnonalojen yhteisen viittomakieliasian neuvottelukunnan perustaminen. Ongelmana tällä hetkellä on se, että viittomakielisten palveluiden kehittäminen ei ole selkeästi minkään hallinnonalan päävastuulla.

Viittomakielisten lukumääristä ja tilastoinnista

Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, että viittomakielisten tilastointia tulisi parantaa ja selkeyttää. Palveluiden suunnittelussa on hämäävää, kun termin *viittomakielinen* alle lasketaan varsin erilaisia ryhmiä ja määrittely vaihtelee eri yhteyksissä. Viittomakielisen kuuron tarpeet palveluiden suhteen ovat erilaiset kuin viittomakielisen kuulevan. Viittomakielisiä ovat myös kuurojen vanhempien kuulevat lapset, jotka voivat valita myös suomen tai ruotsin kielen palveluja käyttäessään.

Opetushallitus teki vuosina 2013–2014 opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta selvityksen kuurojen ja viittomakielisten oppilaiden lukumäärästä ja opetusjärjestelyistä yhteistyössä Kuurojen Liiton kanssa. Selvityksen tiedot kerättiin perusopetusta antavista kouluista, joista kyselyyn vastasi noin 49 %. Kuuroja ja viittomakielisiä oppilaita sekä eriasteisesti kuulovammaisia oppilaita ilmoitettiin olevan 304 koulussa: kuuroja oppilaita 16:ssa, huonokuuloisia 218:ssa ja sisäkorvaistutetta käyttäviä oppilaita 71 koulussa. Kuuroja ja eriasteisesti kuulovammaisia oppilaita on yhteensä noin 500. Lisäksi kymmenissä kouluissa on viittomakielistä puhetta, tukiviittomia tms. puhetta tukevia tai korvaavia menetelmiä käyttäviä oppilaita. Äidinkieleltään viittomakielisiä kuuroja oppilaita on alle 100. Vain kolmessa koulussa on enemmän kuin viisi viittomakielistä ja/tai kuuroa oppilasta. Muissa kouluissa olevien yksittäisten viittomakielisten oppilaiden kielellisen, kulttuurisen ja ennen kaikkea sosiaalisen kehityksen kannalta tilanne on haastava. Viittomakielisten oppilaiden osalta huomionarvoista on se, että osa oppilaista käyttää äidinkielenään suomenruotsalaista viittomakieltä, jonka asema on uhanalainen.

Tässä selvityksessä olivat ensimmäistä kertaa mukana myös perhetaustansa vuoksi viittomakieltä äidinkielenään tai toisena kielenä käyttävät kuulevat oppilaat. Kaiken kaikkiaan viittomakieltä äidinkielenä tai toisena kielenä käyttäviä oppilaita on selvityksen perusteella ainakin 42 eri koulussa. Viittomakielistä opetusta kaikissa oppiaineissa annetaan viidessä koulussa. Kuusi koulua toteuttaa viittomakielistä opetusta osassa oppiaineita. Opetusta viittomakielellä äidinkielenä annetaan 15 koulussa. Viittomakielien tulkkeja käytetään opetuksen tukena 21 koulussa, mutta kaikissa kouluissa tulkin käyttö kaikilla oppitunneilla ei ollut mahdollista.

Opetusjärjestelyjä tarkasteltaessa kävi ilmi, että valtaosa viittomakielisistä kuuroista on erityisen tuen piirissä ja kaikki on sijoitettu pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin. Oppimäärien yksilöllistäminen kaikissa oppiaineissa oli verraten yleistä, samoin tulkitsemis- ja avustajapalvelun käyttö. Kolmiportaisen tuen osalta selvityksestä käy ilmi se, että viittomakielisten kuurojen opetuksessa ei ole tapahtunut niin suurta ajattelutavan muutosta oppilaan yksilöllisten tarpeiden huomioimisen osalta kuin perusopetuslain 2011 muuttuessa odotettiin. Tulevaisuudessa viittomakielisen oppimisympäristön turvaaminen on haaste. Tärkeää on varmistaa, että niillä oppilailla, jotka viittomakielistä opetusta tarvitsevat, olisi siihen mahdollisuus. Opetushenkilöstön viittomakielen taidon ylläpitäminen ja vahvistaminen on tärkeää, jotta kaksikielisyyden tavoite olisi mahdollista saavuttaa.

Viittomakieliset opetuslainsäädännössä

Opetuslainsäädäntöön sisältyy viittomakieltä koskevia säännöksiä, joita olisi myös tärkeää joiltain osin täsmentää. Perusopetuslain (628/1998) 10 §:n 2 momentin mukaan kuulovammaisille tulee tarvittaessa antaa opetusta myös viittomakielellä. Hallituksen esityksen (HE 86 /1997) perusteluiden mukaan ”ainakin viittomakieltä ensimmäisenä kielenä oppineille kuuroille opetus tulee antaa viittomakielellä”. Lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa ei vastaavaa velvoitetta ole. Äidinkielen ja kirjallisuuden opetuksen osalta säännös on väljempi myös perusopetuksessa. Perusopetuslain 12 §:n 2 momentin mukaan ”Äidinkielenä voidaan huoltajan valinnan mukaan opettaa myös romanikieltä, viittomakieltä tai muuta oppilaan äidinkieltä”. Jos opetus annetaan viittomakielellä, on yleensä selvää, että äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärä on myös viittomakieli. Perusopetuksen tuntijakoasetuksen (1435/2001) 8 §:n 5 momentin mukaan viittomakielen opetus järjestetään äidinkieleen ja kirjallisuuteen sekä muihin kieliin varatuilla tunneilla. Ongelmallista viittomakielisten kannalta on se, että he opiskelevat samalla tuntimäärällä kuin muut oppilaat sekä viittomakieli äidinkielenä että suomi toisena kielenä -oppimäärät. Tarpeellisia opetuslainsäädännön muutoksia varten tulisi Opetushallituksen mielestä asettaa työryhmä, jossa erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset arvioitaisiin laajasti.

Opetuksen järjestämistä koulussa ohjaa valtakunnallisten opetussuunnitelman perusteiden pohjalta laadittu opetussuunnitelma, joka on keskeinen perusopetuksen toteutumisen kannalta. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa 2004 viittomakielisten oikeudet on otettu huomioon. Opetussuunnitelmasa ovat oppiaineina viittomakieli äidinkielenä ja suomi/ruotsi viittomakielisille. Vuonna 2014 vahvistetuissa ja vuonna 2016 voimaan tulevissa uusissa opetussuunnitelman perusteissa näiden oppimäärien nimet ovat viittomakieli ja kirjallisuus sekä suomi/ruotsi viittomakielisille. Opetukselle on määritelty tavoitteet, keskeiset sisällöt ja päättöarvioinnin kriteerit. Iso ongelma kouluissa on viittomakielisen oppimateriaalin niukkuus. Opetusministeriön työryhmämuistiossa Viittomakielinen kirjasto (opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 9/2007) esitettiin, että Opetushallitukselle osoitettaisiin valtion budjetissa vuo-

sittain määräraha tuottaa ns. vähälevikkistä oppimateriaalia myös viittomakieliseen opetukseen.

Opetuksen järjestämisen kannalta ongelmallinen on viittomakielisten ikäluokkien pienuus sekä vastaavasti oppilaiden ikäjakauman suuri vaihtelu. Oppilaat saattavat tulla kouluihin myös ainoina viittomakielisinä, jolloin vertaisryhmää ei ole. Viittomakielisten oppilaiden määrän lasku on yhteydessä onnistuneisiin sisäkorvaistuteleikkauksiin. Yhä useammat kuuroina syntyvät lapset, joilla ei ole muita erityisvaikeuksia, hyötyvät istutteen antamasta tuesta. Sen sijaan lapset, joilla kuulovamman lisäksi on muita oppimiseen liittyviä vaikeuksia tai viivästyntymää kehityksessään, tarvitsevat entistä vahvemmin erityistä tukea ja siihen liittyvää osaamista. Useimmiten juuri nämä lapset ovat myös niitä, joiden kohdalla viittomakielien merkitys kielellisten taitojen kehittämisessä on ratkaiseva.

Muita lainsäädännön kehittämistarpeita viittomakielisten näkökulmasta

Opetushallitus pitää tärkeänä, että viittomakielisten asemaan päivähoitoa koskevassa lainsäädännössä kiinnitettäisiin erityistä huomiota. Tällä hetkellä viittomakieliseen ryhmään pääsy varhaiskasvatuksessa on mahdollista vain suurimmassa kaupungeissa. Niiltä harvoilta viittomakielisiltä lapsilta, joita päivähoitossa on, puuttuu kielellinen vertaisryhmä ja kieltä taitava ja käyttävä aikuismalli. Viittomakielisten lasten kielellisten taitojen tukeminen ja heidän kanssaan työskentelevien työntekijöiden perehdyttäminen varhaiskasvatuksessa edellyttää konsultoivalta ja kouluttavalta taholta viittomakielisen yhteisön tuntemusta, viittomakielien taitoa ja laajaa pedagogista asiantuntemusta.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että viittomakieli lisättäisiin niiden kielten joukkoon, joiden opetukseen myönnetään erillistä valtionavustusta yleissivistävässä koulutuksessa. Tämä turvaisi viittomakielisten vanhempien kuulevien lasten mahdollisuuden saada koulussa äidinkieltä eli viittomakielien taidon ylläpitämiseen tähtävää opetusta.

Erityislainsäädännössä tarvitaan tulevaisuudessa säädöksiä viittomakielien osalta myös yleisiä kielitutkintoja koskevassa lainsäädännössä, sillä viittomakieli on tarkoitus sisällyttää yhdeksi yleisten kielitutkintojen tutkintokielistä. Tällä hetkellä kuuroilla ei ole mahdollisuutta osoittaa kielitaitoaan kansalaisuutta haettaessa. Lisäksi virallista todistusta viittomakielien taidosta tarvitaan useissa ammateissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö osoitti vuosille 2013–2015 rahoituksen, joka on mahdollistanut valmistelun viittomakielien sisällyttämiseksi yleisten kielitutkintojen tutkintokieleksi. Jatkossa tarvittaisiin kuitenkin suurempi rahoitus, jotta varsinainen testijärjestelmän luominen ja tekninen toteutus voitaisiin tehdä.