Markku Suksi
Åbo Akademi/oikeustieteen laitos
Gezeliuksenkatu 2
20500 Turku

Eduskunnan perustuslakivaliokunta
00002 Eduskunta

Viite: lausuntopyyntönne 19.5.2017

Turku 30.5.2017

Lausunto hallituksen esityksestä HE 44/2017 vp. saamen kielilain muuttamiseksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä antamaan lausunto yllä mainitusta hallituksen esityksestä HE 44/2017 vp. Ja ottaen huomioon sosiaali- ja terveysuudistukseen liittyvän maakuntalakiehdotuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakia koskevan hallituksen esityksen HE 15/2017 vp. sekä valinnanvapauslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen HE 47/2017 vp., esitän kunnioittavimmin perustuslain näkökulmasta seuraavaa:

1. Hallituksen esityksen lähtökohtana ja tavoitteena on, etteivät saamelaisten kielelliset oikeudet heikenny, vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä siirretään kunnan viranomaisilta maakunnan viranomaisille. Samalla ehdotetaan, että saamelaismääritelmään perustuva kytkentä saamen kielilain ja saamelaiskäräjälain välillä puretaan.
2. Saamen kielen lainsäädännöllistä asemaa määrittää valtiosäännön tasolla perustuslain 17 §:n 3 momentti, toinen virke, jonka mukaan ”[s]aamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla”. Lakivarauksesta johtuu, että saamen kielilain lisäksi säännöksiä saamen kielestä viranomaistoiminnassa sisältyy mm. sosiaali- ja

terveydenhoitolainsäädäntöön ja opetuslainsäädäntöön. Nyt eduskunnan käsiteltävänä olevaan maakuntalakiehdotuksen 27 §:n 3 momenttiin sisältyy säännösehdotus kielivähemmistön vaikuttamistoimielimestä, johon valittaisiin edustajiksi saamelaisia edustavia henkilöitä (ja myös vähintään kolmasosa saamelaiskäräjien esittämiä henkilöitä), ja käsiteltävänä olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan esityksen 6 §:n 1 momentin 4. ja 5. virkkeessä saamen kielen huomioimisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Saamen kielilakia koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan lain 32 §:ään lisättäväksi uusi 3 momentti, joka on viittaussäännös saamen kielen käyttämistä koskevaan säännökseen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa laissa, eli yllä mainittuun 6 §:n 1 momentin 4. ja 5. virkkeeseen. Voidaan kuitenkin kysyä, tulisiko viittaus saamen kielilakiin sisältyä jollain tavoin myös valinnanvapautta koskevan hallituksen esityksen HE 47/2017 vp. 74 §:ään, jossa on kyse hallinto- ja julkisuuslainsäädännön sovellettavuudesta suoran valinnan palveluja tuottavan yksikön toiminnassa.

3. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä 309/1993 (s. 65 s.) todetaan, että momenttiin sisältyisi saamelaisten, romanien ja muiden ryhmien kulttuuristen oikeuksien ylläpitämismahdollisuuden lisäksi ”myös viittaussäännös saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa”. Perusteluiden mukaan säännös edellyttää, että lailla on turvattu saamelaisille yksilöllinen oikeus asioida viranomaisessa äidinkielellään, saamella, tarkemmin säädetyssä laajuudessa”, minkä jälkeen todetaan, että sitä on esityksen antamisajankohtana sisältynyt säännöksiä saamen kielilain edeltäjään vuodelta 1991. Saamen kielen käyttämistä viranomaisissa ei siis perusoikeusuudistuksen esitöissä kytketä siihen oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, joka saamelaisille, romaneille ja muille ryhmille taataan perustuslain 17 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä ja jota julkisoikeudellisesti järjestettynä foorumina hoitaa saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjien toiminta puolestaan nojautuu perustuslain 121 §:n 4 momentin toiseen virkkeeseen, jonka mukaan ”[s]aamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään” ja josta näkyy kytkentä perustuslain 17 §:n 3 momentin ensimmäiseen virkkeeseen. Lakivaraus näkyy tämän säännöksen nojalla saamelaiskäräjälaissa. Järjestelystä voidaan kuitenkin vetää se johtopäätös, että saamelaiskäräjien järjestysmuoto ja sen valtiosääntöinen tehtävä ei kytkeydy saamelaisten oikeuteen käyttää omaa kieltään viranomaisessa, vaikka saamelaiskäräjät epälemättä voivatkin toimintatarkoituksensa puitteissa edistää ko. Kielellisen oikeuden toteutumista ja kehittämistä. Perustuslain 17 §:n 3 momentin toisen virkkeen säännös saamelaisten kielellisistä oikeuksista viranomaisissa on siten erillinen perustuslain 121 §:n 4 momentin toisen virkkeeseen ja perustuslain 17 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeeseen oman kielen kehittämiseen liittyvistä saamelaiskäräjien tehtävistä. Mielestäni perustuslaki ei edellytä sellaista järjestelyä, että saamen kielilain ja saamelaiskäräjälain välillä tulisi olla määritelmällinen yhteys sen suhteen, ketä on pidettävä saamelaisena. Hallituksen esityksessä HE 46/2003 vp. ei myöskään tuoda esille mitään

erityisiä syitä sille, miksi voimassa olevaan 3 §:ään sisällytettiin kytkentä saamelaiskäräjälain äänioikeutta määrittelevään saamelaiskäsitteeseen. Siksi ehdotus saamen kielilain 3 §:n 2 kohdan viittaussäännös, jonka mukaan saamen kielilaissa tarkoitettuna saamelaisena pidetään saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettua saamelaista, on mahdollista kumota tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Kumoaminen selkeyttäisi tilannetta hallituksen esityksessä esille tuodulla tavalla (s. 12-13), sillä myös muilla kuin saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkityillä henkilöillä tulee olla oikeus käyttää saamen kieltä viranomaisissa.

4. Hallitus toteaa esityksensä sivulla 13, että väestötietojärjestelmään on kuitenkin mahdollista merkitä vain yksi äidinkieli, ja tästä syystä saamenkielisiksi rekisteröityneitä henkilöitä on saamelaiskäräjien arvion mukaan vähemmän kuin jotakin saamen kieltä puhuvia saamelaisia. Tämä pitänee paikkansa, ja lisäksi lienee niin, että kaikki väestötietojärjestelmässä saamenkielisiksi rekisteröityneet eivät ole saamelaisia saamelaiskäräjälain 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla samalla kuin kaikki saamelaiskäräjälain 3 §:n perusteella saamelaiskäräjävaaleissa äänioikeutetuiksi katsottavat henkilöt eivät välttämättä ole rekisteröityneet saamelaisiksi väestötietojärjestelmässä. Saamelaiskäräjälain (ja saamen kielilain) ja väestötietojärjestelmän muodostamat saamelaisryhmät eivät siis välttämättä ole yhteneviä. Syy tähän lienee kielen asema subjektiivisena oikeutena: ”Jokainen voi vapaasti valita oman kielensä.” Hallitus on kuitenkin esityksessään sitä mieltä, että merkinnällä väestörekisteriin ei ole suoria oikeusvaikutuksia, mutta tämä on nähdäkseni virheellinen käsitys, sillä laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009) luo 29 §:n 2 momentissa virkavelvollisuuden väestörekisteritietojen, mukaan luettuna kielitietojen, käyttämiseksi, sillä mm. hallintomenettelyssä sekä muussa viranomaistehtävän hoitamisessa tarvittavat väestötietojärjestelmän henkilötiedot tulee hankkia viran puolesta. Väestörekisteriin tehtävällä kielen valinnalla on siis oikeusvaikutuksia viranomaisiin. Tämä toteutuu käytännön tasolla siten, että julkisyhteisöillä (esim. kunnilla ja kuntayhtymillä) on tietojen käyttämistä koskeva sopimus Väestörekisterikeskuksen kanssa. Jokaisen perustettavan maakunnan tulisi viivytyksettä solmia sellainen sopimus Väestörekisterikeskuksen kanssa, niin myös tietohallinnosta vastaavan valtakunnallisen yksikön. Eri rekisterien toiminnallisuus saamen kielellä tulisi ylipäänsä varmistaa lain säännöksellä. Tähän liittyy myös hallituksen esitys HE 52/2017, jonka julkista tietopalvelua koskevan 11 §:n mukaan palvelun tuottajien rekisteristä voidaan julkaista ja luovuttaa internetsivujen välityksellä tiedot valinnanvapauden piiriin kuuluvista tuottajista. Asiakkaan kieltä koskevan tiedon sisällyttäminen tällaisiin tietojärjestelmiin on edellytys sille, että saamen kielilain mukaiset kielelliset oikeudet voisivat toteutua heti uudistuksen alusta lähtien.
5. Saamen kielilain soveltamisalaa ollaan ehdotuksessa laajentamassa lisäämällä 2 §:ään viittaukset Lapin maakuntaan, sellaisiin kuntien yhteisiin toimielimiin ja kuntayhtymiin, joiden toimintaan jokin saamelaisalueen kunnista osallistuu tai joissa sellainen on jäsenenä, kolltaneuvosto ja kolttien luottamusmies ja lapsiaasiavaltuutettu. Varsinkin Lapin maakunnan kohdalla laajennus on

mielestäni huomattava ja johtuu siitä, että saamen kielilain sovellettavuuden on seurattava niitä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, jotka siirtyvät saamelaisalueen neljän kunnan järjestämisvastuulta Lapin maakunnalle. Lapin maakunnalle siirtyy maakuntauudistuksen myötä myös useita valtionhallinnon tehtäviä. Maakunta on julkisen hallinnon rakenteena otettu huomioon systemaattisesti saamen kielilakiin vaikuttavien säännösehdotusten kohdalla (esim. 14 §, 22 §, 23 §, 16 §, 17 §, 25 §, 31 §). Näyttää siis siltä, että saamelaisalueella asuvien saamelaisten kielelliset oikeudet säilyvät samalla tasolla kuin tähänkin asti ja että saamelaisalueen ulkopuolella Lapin maakunnan alueella saamelaisten kielelliset oikeudet lisäksi lisääntyvät, joka tapauksessa 11 §:ään sisältyvien erityisten velvollisuuksien osalta. Saamen kielilain soveltamisalan laajennus on siten sopusoinnussa perustuslain 22 §:n perusoikeuksien edistämisvelvollisuuden kanssa.

6. Hallituksen esitykseen 47/2017 sisältyvässä 82 §:ssä säänneltäisiin valitusoikeutta. Kielellisten oikeuksien toteutumisen perspektiivistä ja ko. oikeuksien valvonnan perspektiivistä tarkasteltuna olisi mielestäni asianmukaista antaa valitusoikeus joko maakuntalakiehdotuksen 27 §:n tarkoittamalle kielivähemmistön vaikuttamistoimielimelle tai saamelaiskäräjille, sillä maakunnan ko. päätöksissä on useimmiten kyse sellaisista kollektiivisista kielellisistä oikeuksista, joiden valvonta maakuntavalituksen kautta ei ole luontevaa esimerkiksi yksittäiselle maakunnan jäsenelle. Tältä osin saamelaisten kielellisten perusoikeuksien turvaaminen liittyy perustuslain 21 §:ään.
7. Euroopan neuvoston ministerikomitea on päätöslauselmassaan CM/ResCMN(2017)1 (15.3.2017) kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa kehottanut viranomaisia ottamaan huomioon neuvoa-antavan komitean neljännen lausunnon I ja II osassa olevat huomiot ja suositukset ja pyytänyt viranomaisia ryhtymään erityisesti seuraaviin toimiin tehostaakseen edelleen puiteyleissopimuksen täytäntöönpanoa: ”tehostetaan pyrkimyksiä varmistaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja on asianmukaisesti saatavilla jokaisen ensimmäisellä kielellä, erityisesti ruotsin ja saamen kielillä, ja että hallinnon uudistusten yhteydessä taataan vähemmistöihin kuuluvien kielelliset oikeudet.” Neuvoa-antavan komitean neljäs lausunto (Fourth Opinion on Finland - adopted on 24 February 2016 (ACFC/OP/IV(2016)002), published on 6 October 2016) löytyy internet-osoitteesta https://rm.coe.int/16806ae11a.
8. Euroopan neuvoston ministerikomitea on suosituksessan RecChL(2012)2 (14.3.2012) alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan soveltamisesta Suomessa suositellut, että Suomen viranomaiset ottavat huomioon kaikki asiantuntijakomitean huomiot ja suositukset ja ensisijaisesti: (3.) ”toteuttavat lisätoimia varmistaakseen ruotsin- ja saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen saatavuuden.” Asiantuntijakomitean peruskirjan soveltamista Suomessa koskeva raportti (ECRML (2012) 1, 14.3.2012) löytyy internet –osoitteesta https://rm.coe.int/16806d87ec.

9. Hallitus toteaa saamen kielilakia koskevassa esityksessään, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Olen asiasta samaa mieltä, mutta ehdotan, että lakiesitystä täsmennetään yllä esitetyin tavoin.

Ystävällisin terveisin,

Markku Suksi

Julkisoikeuden professori