

23.5.2018

EOAK/3592/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

VÄESTÖREKISTERIKESKUS LAIMINLÖI SAAMELAISTEN OIKEUDET

1 KANTELU

Kantelijat arvostelivat Väestörekisterikeskuksen menettelyä, kun väestötietojärjestelmään ei voi merkitä kaikkia saamenkielisiä fontteja. Koska heidän tyttärensä nimi ei ole väestötietojärjestelmässä oikeassa kirjoitusasussaan, nimeä ei voi tulostaa oikein virallisiin asiakirjoihin kuten passiin tai Kela-korttiin. Kantelijat korostivat, että heidän lapsensa joutui epätasa-arvoiseen asemaan, koska hänen nimeään ei voi käyttää virallisissa yhteyksissä ja tilanne haittaa viranomaisasiointia ja arkielämää.

Kantelijat vaativat, että väestötietojärjestelmää muutetaan välittömästi siten, että se mahdollistaa saamenkielisten nimien käytön Suomen kansallisten ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti siten, että saamelaisten perusoikeudet omaan kieleen ja kulttuuriin turvataan.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys Väestörekisterikeskuksesta.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamelaiskieltä viranomaisessa säädetään lailla.

Säännös otettiin vuonna 1995 toteutetun perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuodon 14 §:n 3 momenttiin. Säännös turvaa saamelaisten asemaa alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen (HE 309/1993 vp, s. 65, HE 248/1994 vp).

Kulttuuri ymmärretään säännöksessä laajana käsitteenä. Säännös ei rajoitu ainoastaan kielellisten oikeuksien turvaamiseen ja kehittämiseen, vaan se ulottuu laajemmin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoa, johon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys. Saamelaisille alkuperäiskansana turvattu perusoikeus harjoittaa ja ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan sisältää itsessään ajatuksen siitä, että saamelaiset saavat itse määrätä näistä asioista ja ohjata niiden tulevaa kehitystä (HE 248/1994 vp).

Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen. Saamen kielilaissa (1086/2003) säädetään saamelaisten oikeudesta ilmoittaa väestötietojärjestelmään tallennettavaksi äidinkielekseen saame. Saamen kielilaissa ei ole nimenomaista säännöstä nimistä tai nimien kirjoitusasusta.

Laissa väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalvelusta (661/2009, jäljempänä väestötietolain) 4 §:ssä todetaan Väestörekisterikeskuksen toimivallasta, että se

vastaa automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pidetyn valtakunnallisen väestötietojärjestelmän ja rekistereiden yleisestä toimivuudesta ja tietotekniikasta, tietohallinnasta sekä rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä.

Väestötietolaissa ei säännellä väestötietojärjestelmään merkittävien henkilöiden nimien kirjoitustasusta. Väestötietojärjestelmään on lain 13 §:n 1 momentin mukaan tallennettava täydellinen nimi (1 kohta).

Myöskään valtioneuvoston asetuksissa väestötietojärjestelmästä (128/2010), jossa säännellään tarkemmin muun muassa väestötietojärjestelmän sisällöstä, ei nimen osalta mainita muuta kuin, että rekisteröinnin kohteena olevan henkilön täydellisenä nimenä tallennetaan hänen kaikki etunimensä ja sukunimensä, avioliiton vihkimisen yhteydessä tai avioliiton aikana henkilökohtaiseen käyttöönsä ottama sukunimi, vieraan valtion nimikäytännön mukainen välinimensä tai muu vastaava nimi sekä hänen ilmoittamansa kutsumanimi, jos se on jokin hänen virallisista etunimistään.

Suomi on ratifioinut Euroopan neuvoston alueellisia tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan (Sop S 23/2008) ja määritellyt ratifiointin yhteydessä vähemmistökieleksi saamen kielen. Euroopan Neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevaa puiteyleissopimusta (Sop S 1 ja 2/1998) sovelletaan saamelaisiin alkuperäiskansana ja kansallisen vähemmistönä. Sopimuksen 5 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat edistämään olosuhteita, jotka ovat tarpeellisia, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä säilyttää identiteettinsä oleelliset perustekijät, nimittäin heidän uskontonsa, kielensä, perinnäistapansa ja kulttuuriperintönsä.

Peruskirjan 11 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisella kansallisella vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus käyttää vähemmistökielistä sukunimeään (patronyymia) ja vähemmistökielisiä etunimiään sekä oikeus saada ne virallisesti tunnustetuksi sopimuspuolen oikeusjärjestelmässä määrättyjen menettelytapojen mukaisesti.

Euroopan neuvosto on hyväksynyt 15.3.2017 päätöslauselman (CM/RES CMN (2017) 1) kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa. Siinä Euroopan neuvoston ministerikomitea suosittaa muun muassa, että moni-identiteetin ja useisiin eri kielyhteisöihin kuulumisen ilmoittamista väestötietojärjestelmissä helpotetaan ja kootaan eriytettyjä tietoja yhdenvertaisuudesta keinona ottaa käyttöön ja toteuttaa tehokasta politiikkaa, jolla edistetään vähemmistön suojelua ja yhdenvertaisuutta sekä ryhdytään tarvittaviin toimiin, joilla taataan saamelaisnimien merkitseminen julkisiin rekistereihin, passeihin ja muihin julkisiin asiakirjoihin siten, että kunnioitetaan saamen kielen diakriittisiä merkkejä.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan jokaisella lapsella on oikeus nimeen. Sopimuksen 30 artiklan mukaan niissä maissa, joissa on etnisiä, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöryhmiä tai alkuperäiskansoihin kuuluvia henkilöitä, tällaiseen vähemmistöryhmään tai alkuperäiskansaan kuuluvalta lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.

Suomessa lailla (107/1976) ja asetuksella (108/1996) voimaan saatetun kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artiklana mukaan kansallisiin, uskonnollisiin tai kielellisiin vähemmistöihin kuuluilta henkilöiltä ei muun ohella saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan tai käyttää omaa kieltään.

3.2 Selvitys

Väestörekisterikeskuksen selvityksen mukaan väestötietojärjestelmään ei ole nykyisin mahdollista tallentaa kaikkia saamen eri kielissä esiintyviä kirjaimia. Väestötietojärjestelmän nimien tallennuksista vuodesta 1999 käytössä ollut merkistö (ISO 8859-1) ei sisällä kaikkia niitä merkkejä, joita tarvittaisiin saamenkielisten nimien kirjoittamiseen. Sama ongelma koskee myös muissa Euroopan kielissä käytettäviä merkkejä. Tämä epäkohta on Väestörekisterikeskuksen tiedossa. Väestötietojärjestelmän tietojen ylläpidon teknologiset ratkaisut eivät kuitenkaan ole tähän saakka mahdollistaneet laajemman, myös kaikkia saamen kielten kirjaimia sisältävän merkistön (UNICODE/UTF-8) suoraan käyttöönottoa. Vaikka merkistön uudistamisen tarve on tunnustettu jo useita vuosia sitten, tilapäisratkaisun kehittämistä ei ollut Väestörekisterikeskuksessa katsottu tarkoituksenmukaiseksi tilanteessa, jossa väestötietojärjestelmän henkilötietoja käsittävä kokonaisuudistus on ollut suunnitteilla. Käynnistymässä olevan kokonaisuudistusten ensimmäisessä vaiheessa otetaan käyttöön laajempi merkistö, jonka avulla saamenkieliset nimet voidaan merkitä väestötietojärjestelmään oikeassa muodossaan. Suunnitelmien mukaan tämä mahdollisuus tulisi käyttöön vuoden 2018 aikana joissakin nimenmuutostilanteissa ja laajemmin viimeistään ensi vuonna. Uudistettaessa tämän jälkeen myös Väestötietojärjestelmän tietopalveluratkaisut nimitiedot voidaan luovuttaa muiden viranomaisten järjestelmiin laajemman merkistön mukaisessa muodossa.

Väestörekisterikeskus korosti selvityksessään, että nimen tallentaminen väestötietojärjestelmään ei vielä yksinään mahdollista saamelaisten nimien oikean kirjoitusasun saamista kaikkiin virallisiin asiakirjoihin. Lisäksi edellytetään, että asianomaisen virallisen asiakirjan myöntävän viranomaisen tietojärjestelmät pystyvät käsittelemään laajempaa merkistöä. Väestörekisterikeskus ei voi lausua siitä, milloin muiden viranomaisten tietojärjestelmät ovat valmiita vastaanottamaan tietoja, joissa on käytetty nykyistä laajempaa merkistöä.

3.3 Arviointi

Nimen kirjoitusasu

Edellä esitetyn valossa on mielestäni selvää, että perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten valossa valtion olisi tullut ilman aiheetonta viivytystä huolehtia siitä, että saamelaisten nimet voidaan kirjoittaa väestötietojärjestelmään saamen kielen mukaisessa kirjoitusasussa. Kysymys on mielestäni ollut oleellinen tekijä toteutettaessa saamelaisten oikeutta kulttuurinsa ylläpitoon ja kehittämiseen sekä heidän identiteettinsä säilyttämiseen.

Tämä on myös saadun selvityksen mukaan ollut mahdollista ainakin usean vuoden ajan, mutta sitä ei Väestörekisterikeskuksessa ole katsottu aiheelliseksi toteuttaa vaadittavien järjestelmämuutosten vuoksi. Koska kysymys on saamelaisille kuuluvan oikeuden toteuttamisesta, myöskään kuvatut tarkoituksenmukaisuussyt järjestelmän muuttamisen viivyttämiselle eivät mielestäni voi poistaa valtion perustuslain 22 §:ään perustuvaa velvollisuutta edistää perusoikeuksien toteutumista eli suojella alkuperäiskansa oikeutta kieleensä ja kulttuuriinsa. Nyt kuitenkin saamani selvityksen mukaan on ryhdytty toimenpiteisiin asianmukaisen merkistön käyttöönottamiseksi Euroopan neuvoston nimenomaisesti antaman suosituksen mukaisesti.

Edellä esitetyn perusteella annan eduskunnan oikeusasiamieheltä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla Väestörekisterikeskukselle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä. Tulen seuraamaan sitä, että väestötietojärjestelmä ottaa käyttöön uuden merkistön ilmoittamansa mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

Kuten Väestörekisterikeskus on selvityksessään todennut, edellyttää erilaisten asiakirjojen, kuten passin ja Kelakortin, saaminen asianmukaisin merkistöin myös näiden järjestelmien

saattamista tässä tarkoitetun merkistön mukaiseksi. Tässä vaiheessa katson, että asia ei anna aiheita muihin toimenpiteisiin kuin että lähetän tämän päätökseni Kelalle ja poliisihallitukselle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

Menettely kantelijan tyttären nimen ilmoittamisessa asiassa

Saadun selvityksen mukaan kantelijat olivat lähettäneet tyttärensä nimen oikeinkirjoitusta passissa ja Kela-kortissa koskevan sähköpostiviestin ilmoittamansa mukaisesti Lapin maistraatille 29.8.2016. Maistraatin virkailija oli 1.9.2016 välittänyt kantelijoiden viestin asiassa toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle eli Väestörekisterikeskukselle. Tieto asian siirtämisestä Väestörekisterikeskukselle oli toimitettu kantelijoille sähköpostitse samalla, kun asia oli siirretty. Väestörekisterikeskuksen neuvontalakimies oli 26.10.2016 antanut kantelijoille asiaa koskevan selvityksen.

Katson, ettei minulla kantelun perusteella ole aiheita epäillä kantelijoiden kirjeen käsittelyssä sellaista lainvastaista menettelyä tai laiminlyöntiä, joka antaisi aiheita toimenpiteisiin.