

18.12.2013

Dnro 410/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

VÄESTÖREKISTERIN MUKAINEN ÄIDINKIELI EI YKSIN RATKAISE OIKEUTTA SAAMENKIELISEEN PÄIVÄHOITON

1 SELVITYSPYYNTÖ

Saamelaiskäräjät, allekirjoittajina puheenjohtaja - - - ja ma. esittelijä - - -, pyysivät 8.2.2012 päiväämässään kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä selvittämään, mihin toimenpiteisiin olisi syytä ryhtyä, jotta äidinkielenään saamea puhuvien saamelaisten lasten kielelliset oikeudet päivähoitossa voidaan jatkossa turvata yhdenmukaisesti kaikissa kunnissa.

Saamelaiskäräjien mukaan päivähoiton järjestämisvelvollisuuden perusteena oleva äidinkieli määräytyy tällä hetkellä kunnissa eri tavoin. Inarissa ja Utsjoella perusteena on lapsen väestötietojärjestelmään (VTJ) merkitty äidinkieli, mikä vastaa sosiaali- ja terveysministeriön Utsjoen kunnalle ja saamelaiskäräjille ilmaisemaa kantaa. Saamelaisten kotiseutualueelle ongelmia on aiheutunut siitä, että saamenkielisen päivähoiton piirissä on lapsia, jotka eivät puhu saamen kieltä. Vastaavasti sosiaali- ja terveysministeriön tulkinta voi sulkea saamenkielisen päivähoiton piiristä sellaiset saamelaislapset, joiden äidinkieleksi ei ole väestötietojärjestelmään merkitty saamenkieltä, mutta jotka kuitenkin osaavat sitä. Saamelaiskäräjien taustaselvityksissä tuotiin esiin ongelmia, joita väestötietojärjestelmään merkityn, lapsen äidinkieltä koskevan tiedon käyttäminen kuntien päivähoiton järjestämisvelvollisuuden perustana voi aiheuttaa. Käräjien näkemyksen mukaan käytäntö vaarantaa saamelaislapsien kielellisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Käräjät pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan, onko äidinkielen väestötietojärjestelmään merkitsemistä koskevassa lainsäädännössä tarvetta muutokselle. Mikäli asiassa on aihetta jatkotoimenpiteille, käräjät pyysivät ylimpiä laillisuusvalvojia (selvityspyyntö oli osoitettu myös valtioneuvoston oikeuskanslerille) ryhtymään asiassa tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta asianomaiset ministeriöt ryhtyvät lainsäädännön muutosta edellyttäviin toimenpiteisiin.

Saamelaiskäräjät pyysivät selvittämään toteutuvatko saamelaisten alkuperäiskansanoikeudet ja kielelliset oikeudet väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009).

2 VASTAUS

2.1 Oikeusasiamiehen tehtävä ja toimivalta

Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että muun ohella tuomioistuimet ja muut viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtäviin ei myöskään kuulu ottaa kantaa sellaisiin laintulkintaa koskeviin kysymyksiin, joiden ratkaiseminen kuuluu tuomioistuinten tuomiovallan piiriin.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus kannella oikeusasiamiehelle ja oikeus-asiamiehellä vastaavasti lain 3 §:n 1 momentin mukaan velvollisuus tutkia kantelu, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Säännöksen 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi. Sen sijaan asiassa, jossa on kyse yleisellä tasolla tehtävästä laintulkinnasta, oikeusasiamies ei yleensä ota kantaa siihen, miten lakia tulisi tulkita. Olen tästä huolimatta ottanut asian tutkittavakseni.

2.2

Suomen perustuslaki ja kansainväliset sopimukset

Saamelaiset alkuperäiskansana ja heidän kielensä ja kulttuurinsa ovat erityisen suojelun kohteena sekä kansallisessa valtiosäännössä että kansainvälisissä sopimuksissa, jotka velvoittavat Suomea.

Suomen perustuslain 17 §:ssä säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Lain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 121 §:n 4 momentissa saamelaisille on turvattu kotiseutualueellaan kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Saamelaisten itsehallinnon toteuttamiseksi on säädetty laki saamelaiskäräjistä (974/1995).

Suomessa lailla (107/1976) ja asetuksella (108/1976) voimaan saatetun kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artiklan mukaan kansallisiin, uskonnollisiin tai kielellisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei muun ohella saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan. Yleissopimusta valvova YK:n ihmisoikeuskomitea on kannanotossaan todennut, että alkuperäiskansojen kulttuurin suojaaminen edellyttää positiivisia toimenpiteitä ja ryhmän tehokasta osallistumista sen asemaan vaikuttaviin ratkaisuihin.

YK:n alkuperäiskansojen julistuksen artikloissa 13 ja 14 puhutaan oikeudesta kieleen ja opetukseen sekä alkuperäiskansojen mahdollisuudesta vaikuttaa kielen ja opetuksen kehittämiseen yhdessä valtion kanssa. Julistuksen mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus elvyttää, käyttää, kehittää ja siirtää tuleville sukupolville mm. historiaansa ja kieliään. Alkuperäiskansoilla on oikeus perustaa omia koulujärjestelmiä ja -laitoksia, jotka antavat opetusta niiden omilla kielillä niiden kulttuuriin opetus- ja oppimismenetelmiin soveltuvalla tavalla, sekä oikeus ohjata niitä. Lisäksi julistuksen mukaan alkuperäiskansoihin kuuluvilla yksilöillä, erityisesti lapsilla, on oikeus saada kyseisen valtion koulutusta sen kaikilla tasoilla ja kaikissa muodoissa ilman syrjintää. Valtiot toteuttavat yhdessä alkuperäiskansojen kanssa tehokkaat toimet, jotta alkuperäiskansoihin kuuluvat yksilöt, erityisesti lapset, myös niiden yhteisöjen ulkopuolella elävät lapset, voivat saada oman kulttuurinsa opetusta ja omakielistä opetusta mahdollisuuksien mukaan.

Suomi on sitoutunut useisiin muihinkin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka sisältävät velvoitteita vähemmistön aseman edistämiseksi. Tällaisista sopimuksista mainittakoon Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimus, joka saatettiin voimaan 1.2.1998 (SopS 1-2 1998). Sopimuksen valvonta perustuu sopimusvaltioiden määräaikaisraporttien käsittelyyn Euroopan neuvoston ministerikomiteassa.

Samana vuonna voimaan tuli myös Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva Eurooppalainen peruskirja, jonka 7 artiklan mukaan sopimuspuolten alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan politiikan, lainsäädännön ja käytännön tulee vähemmistökielialueilla kunkin kielen tilanne huomioon ottaen perustua seuraaviin tavoitteisiin ja periaatteisiin:

1.kohdan mukaan mm. c) alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä on tarpeen edistää määrätietoisesti niiden aseman turvaamiseksi; f) alueellisten kielten tai vähemmistökielten asianmukainen opetus ja opiskelu kaikilla asianmukaisilla tasoilla järjestetään sopivalla tavalla; g) järjestetään vähemmistökielialueilla muillekin kuin alueellista kieltä tai vähemmistökieltä käyttäville mahdollisuus oppia halutessaan kyseistä kieltä;

7 artiklan 2 kohdan mukaan sopimusosapuolet sitoutuvat poistamaan, mikäli tätä ei ole vielä tehty, kaiken aiheettoman alueellisiin kieliin tai vähemmistökieliin liittyvän erottelun, poissulkemisen, suosituimmuuden sekä kaikki sellaiset rajoitukset, joiden tarkoituksena on jarruttaa tai vaarantaa vähemmistökielen säilymistä tai kehittymistä. Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevia erityistoimia ei katsota laajemmin käytettyjä kieliä puhuvan väestön syrjinnäksi, jos näiden toimien tavoitteena on edistää tasa-arvoa kyseistä kieltä käyttävien tai muun väestön välillä tai asianmukaisesti huomioida näiden kielten erityisasema.

Euroopan neuvosto on antanut alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevat suosituksensa Suomelle keväällä 2012. Suomelle annettiin viisi ensisijaista suositusta, joista yksi ministerikomitean suositus oli, että Suomen viranomaiset ryhtyvät pikaisesti toimiin suojellakseen ja edistääkseen inarin- ja koltansaamea, jotka ovat erityisen uhanalaisia kieliä, varsinkin järjestämällä pysyviä kielipesiä.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa on useita kieliperuskirjan kanssa yhdensuuntaisia velvoitteita: lasten oikeuksien sopimus velvoittaa kohtelevaan kaikkia lapsia yhdenvertaisesti ilman minkäänlaista erottelua, joka perustuu muun muassa lapsen tai hänen vanhempiansa kieleen, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään tai syntyperään. Lapsen oikeuksien 30 artiklan mukaan niissä maissa, joissa on etnisiä, uskonnollisia tai kielellisiä väestöryhmiä tai alkuperäiskansoihin kuuluvia henkilöitä, tällaiseen vähemmistöryhmään tai alkuperäiskansaan kuulualta lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa tai harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää

omaa kieltään. Lisäksi sopimuksen 29 artiklan mukaan lapsen koulutuksen tulee pyrkiä kunnioituksen edistämiseen lapsen vanhempia, omaa sivistyksellistä identiteettiä, kieltä ja arvoja, lapsen asuin- ja synnyinmaan arvoja sekä hänen omastaan poikkeavia kulttuureita kohtaan (1 c kohta).

Myös Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen suositus 1201 (1993) Euroopan ihmisoikeussopimukseen liitettäväksi kansallisten vähemmistöjen oikeuksia koskevaksi lisäpöytäkirjaksi sisältää lukuisia ehdotuksia kielellisiä oikeuksia koskeviksi määräyksiksi. Niissä on kysymys mm. oikeudesta kielelliseen identiteettiin sekä oikeudesta käyttää vähemmistökieltä eri yhteyksissä, oppia omaa vähemmistökieltään ja saada tällä kielellä opetusta.

Unesco:n syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskevan yleissopimuksen (SopS 59/1971) 1 artiklassa kielletään kaikki kieleen perustuva erottelu, poissulkeminen, rajoittaminen tai etuoikeuksien myöntäminen, joka heikentää tai mitätöi tasa-arvon toteutumista opetuksessa. Erillisten kielellisten opetusjärjestelmien perustaminen tai ylläpitäminen ei 2 artiklan mukaan kuitenkaan ole syrjintää, mikäli niihin osallistuminen on vapaaehtoista ja opetus on laadullisesti samantasoista kuin muissa opetusjärjestelmissä.

2.3

Oikeus saamenkieliseen päivähoitoon ja kielipesätoiminta

Lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) 11 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Lasten päivähoidolla tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämistä päiväkotihoidona, perhepäivähoitona, leikkitoimintana tai muuna päivähoitotoimintana.

Lasten päivähoito voi olla kunnan tai yksityisen järjestämää siten, että kunta ostaa yksityiseltä sen tarjoamaa päivähoitopalvelua asiakkailleen. Kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 4 §:n mukaan hoitamalla toiminnan itse tai hankkimalla palveluja muun muassa yksityiseltä palvelujen tuottajalta (ostopalvelutoiminta). Mikäli kunta hankkii palveluja yksityiseltä palvelutuottajalta edellä tarkoitetuin tavoin ostopalvelusopimuksin tai yksittäisten maksusitoumuksien avulla, kunnan on varmistuttava siitä, että näin hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta (4 §:n 3 momentti).

Päivähoitoasetuksen 1 a §:n mukaan lasten päivähoidosta annetun lain 2 a §:ssä tarkoitettuihin kasvatustavoitteisiin kuuluu myös suomen- tai ruotsinkielisten, saamelaiden, romanien ja eri maahanmuuttajaryhmien lasten oman kielen ja kulttuurin tukeminen yhteistyössä kyseisen kulttuurin edustajan kanssa.

Vuoden 1982 alusta voimaan tulleen päivähoitolain 11 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielenä olevalla suomen-, ruotsin- tai saamenkielellä. Säännöksessä ei tehdä alueellisia rajoituksia saamenkieliselle päivähoitolle, vaan säädös velvoittaa kaikkia Suomen kuntia. Hallituksen esityksen mukaan (HE 196/1981 vp.) lisäyksellä haluttiin selventää 11 §:n 1 momentissa säädettyä järjestämisvelvollisuutta korostamalla kunnan velvollisuutta huolehtia, että päivähoitoa on saatavissa lapsen omalla äidinkielellä. Pykälässä ei aiemmin erikseen mainittu velvollisuutta päivähoitojärjestämiseen lapsen omalla äidinkielellä, vaan viitataan tarpeen edellyttämiin

toimintamuotoihin. Tämän viittauksen ei kuitenkaan esityksen mukaan ollut katsottu riittävän selvästi tuovan esille lapsen äidinkielen huomioon ottamista päivähoiton järjestämisessä silloin, kun lapsen äidinkieli on kunnassa vähemmistön kielenä. Lisäksi esityksen mukaan lapsen kehityksen ja oppimismahdollisuuksien kannalta on pidetty erityisen tärkeänä, että lasten päivähoito annetaan lapsen omalla äidinkielellä.

Päivähoitolaissa on siis erikseen asetettu kunnalle velvollisuus huolehtia siitä, että päivähoitoa voidaan antaa saamenkielellä. Sosiaalihuoltolain 40 §:n 1 momentin mukaan yksikielisissä kunnissa ja kuntayhtymissä järjestetään sosiaalihuolto kunnan tai kuntayhtymän kielellä. Pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen kunnan ja kaksikielisiä tai sekä suomen- ja ruotsinkielisiä kuntia käsittävän kuntayhtymän sosiaalihuolto järjestetään kunnan tai kuntayhtymän molemmilla kielillä siten, että asiakas saa palvelua valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi.

Päivähoitolain 11 §:n 2 momentista ei ilmene yksiselitteisesti se, miten saamenkielinen päivähoito tulisi tosiasiallisesti järjestää.

Päivähoitolakiin lisättiin vuonna 1996 voimaantulleella lailla alle kouluikäisten lasten vanhemmille ns. subjektiivinen oikeus saada lapselleen päivähoitopaikka. Hallituksen esityksessä (HE 319/1990) todettiin päivähoitolakia muutettavan siten, että kaikilla alle kouluikäisten lasten vanhemmilla tai muilla huoltajilla on samanlainen oikeus saada kunnan järjestämä päiväkotitai perhepäivähoitopaikka. Päivähoitolain 11 a §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat saada lapselle kunnan järjestämän päivähoitopaikan päiväkodissa tai perhepäiväkodissa sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa (1224/2004) tarkoitettua äitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa, ja että lapsi voi olla päivähoitossa siihen saakka, kunnes hän siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuna oppivelvollisena perusopetukseen. Lainkohdan mukaan päivähoitoa on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapselle lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa. Ehdotonta velvollisuutta tähän ei kunnalla kuitenkaan siis lain mukaan ole.

Subjektiivinen oikeus koskee siis alle kouluikäisten vanhempien oikeutta saada lapselleen päivähoitopaikka. Sen sijaan vanhempien oikeus ei edellä mainitun säännöksen mukaan ulottuisi päivähoiton järjestämispaikkaan tai järjestämistapaan.

Saamen kielilain (1086/2003) tarkoituksena on osaltaan turvata perustuslaissa säädetty saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamen kielilain 2 §:n soveltamisalan mukaan lakia sovelletaan Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kuntien toimielimissä sekä sellaisten kuntayhtymien toimielimissä, joissa joku näistä kunnista on jäsenenä. Saamen kielilaissa saamelaisella tarkoitetaan saamelaiskäräjästä annetun lain (974/1995) 3 §:ssä tarkoitettua saamelaista, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen:

- 1) että hän itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään; tai
- 2) että hän on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa; taikka
- 3) että ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai olisi voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa.

Kielipesätoiminta

Saamelaiskäräjien mukaan kielipesätoiminnan piirissä on myös sellaisia lapsia, joilla ei ole mitään yhteyttä saamelaiskulttuuriin, vaikka kielipesä on tarkoitettu nimenomaan alkuperäiskansaan tai kielelliseen vähemmistöön kuuluville lapsille. Käräjien mukaan kielen elvyttämiseksi tarkoitettuja resursseja käytetään väärin perustein saamen kielen opettamiseen suomalaislapsille.

Opetus- ja kulttuuriministeriön 4.10.2013 antaman lausunnon mukaan (liitteenä) kielipesällä tarkoitetaan kielelliselle vähemmistölle tai alkuperäiskansalle tarkoitettua toimintaa, jossa kaikki toiminta tapahtuu alusta asti pelkästään ko. kansan kielellä, vaikka osallistujat eivät osaisi sitä lainkaan. Saamenkielisillä kielipesillä pyritään elvyttämään saamen kieltä. Ne on suunnattu henkilöille, joiden äidinkieli ei ole saame ja jotka eivät osaa saamen kieltä lainkaan tai osaavat sitä hyvin vähän. Kielipesätoimintaa voidaan järjestää esimerkiksi erityyppisenä kerhotoimintana. Jos kielipesämenetelmää käytetään päivähoitossa, kyse on normaalista päivähoitotoiminnasta, jossa on noudatettava lasten päivähoitoa koskevia säännöksiä muun muassa henkilöstön kelpoisuudesta, mitoituksesta ja suhdeluvusta.

Kannanotto

Selvityspyynnössä ei ole yksilöity tarkemmin kielipesää tai lapsia, jotka olisivat kielipesässä, mutta joilla ei ole yhteyttä saamelaiskulttuuriin. Tästä syystä en lähde tutkimaan tätä väitettä tässä vaiheessa enempää.

2.4

Oikeuskäytännöstä

Päivähoitolaissa ei ole säädetty yksityiskohtaisesti, mistä päivähoitoa koskevista kysymyksistä tulisi tehdä päätös sen päätöksen lisäksi, joka koskee päivähoitoon ottamista. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Sosiaalihuoltolain 45 §:ssä puolestaan on viranhaltijan päätökseen tyytymättömälle säädetty oikeus saada päätös sosiaalihuollon toimeenpanosta vastaavan toimielimen käsiteltäväksi. Tarkempia säännöksiä ei kuitenkaan ole siitä, mistä päivähoitoa koskevista kysymyksistä tulisi tehdä päätös sen päätöksen lisäksi, joka koskee päivähoitoon ottamista.

Oikeusasiamies totesi 31.8.2009 antamassaan kanteluratkaisussa (dnro 3346/4/07), että päätöksenteossa kunnan viranomaisessa on perustuslain 21 §:stä ilmenevien oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti meneteltävä niin, että huoltajilla on mahdollisuus saada toimielimen ratkaistavaksi kysymys päivähoiton järjestämisestä äidinkielellä. Hallinto-oikeus ratkaisee sitten sen, onko toimielimen päätöksestä valitusoikeus hallinto-oikeuteen. Kyseessä olevassa tapauksessa oli kyse ruotsinkielisen päivähoiton järjestämisestä tilanteessa, jossa ruotsinkielistä päivähoitopaikkaa ei ollut järjestetty, vaan päätöksen mukaan lapsen kaksikielisyyttä oli tarkoitus tukea suomenkielisessä päiväkodissa henkilökunnan kykyjen mukaan.

Oikeuskäytännössä on otettu kantaa siihen, milloin asiakkaalla tulisi olla mahdollisuus hakea muutosta päätökseen, jossa on ratkaistu hakemus päivähoiton järjestämisestä toivotulla kielellä.

Tiedossani olevassa hallinto-oikeuden ratkaisussa (Turun hallinto-oikeus 5.3.2010 10/0221/2) on tutkittu kunnan velvollisuus järjestää äidinkieleltään ruotsinkielisen lapsen päivähoito lapsen omalla kielellä. Tässä päätöksessä todettiin lapsen äidinkielen olevan ruotsi (kunta oli yksikielisesti suomenkielinen). Päätöksen mukaan päivähoitolaissa oleva säännös äidinkieleltään ruotsinkielisten lasten oikeudesta ruotsinkieliseen päivähoitoon on oikeus, joka ei jätä kunnalla harkintavaltaa. Kunta on velvollinen järjestämään äidinkieleltään ruotsinkielisen lapsen päivähoitoon lapsen omalla kielellä, eikä se voi vapautua tästä velvollisuudesta ilmoittamalla, ettei sillä ole ruotsinkielisten lasten vähäisyyden takia mahdollisuuksia tarjota ruotsinkielistä päivähoitoa.

Aikaisemmassa vuonna 1999 annetussa Turun ja Porin lääninoikeuden päätöksessä (99/0406/3) puolestaan päädyttiin hieman toisen suuntaiseen lopputulokseen. Kyseessä olevassa tapauksessa kunta oli yksikielisesti suomenkielinen, eikä kunnassa ole ollut tarjolla ruotsinkielistä päivähoitoa. Lapsen (s. 1995) äidinkieli oli ollut väestötietojärjestelmän mukaan suomi syyskuuhun 1998 asti, ja vanhempiensa ilmoituksen mukaan hän oli osannut suomenkieltä erinomaisesti. Tämän takia kyseessä oleva kunta ei ollut päivähoitolain 11 §:n 2 momentin nojalla Suomen Hallitusmuodon perusoikeussäännökset huomioon ottaenkaan ollut velvollinen järjestämään tai kustantamaan kyseessä olevalle lapselle ruotsinkielistä päivähoitoa kielitaidon parantamiseksi, vaikka lapsen äidinkieleksi olikin väestötietojärjestelmään muutettu ruotsinkieli.

Tiedossani ei ole hallinto-oikeuden ratkaisua, jossa olisi otettu kantaa kunnan velvollisuuteen järjestää äidinkieleltään saamenkielisen lapsen päivähoito lapsen omalla kielellä saamen kielilain soveltamisalueen ulkopuolella.

Kuluvan vuoden elokuussa Kuopion hallinto-oikeus katsoi antamassaan ratkaisussa (21.8.2013, 13/0314/2), että lasten päivähoitosta annettuun lakiin sisältyy lasten päivähoitoa koskevia päätöksentekoa ohjaavia säädöksiä, jotka liittyvät keskeisesti subjektiivisen päivähoito-oikeuden toteutumiseen. Hallinto-oikeus ei tutkinut valituksenalaisen päätöksen tarkoituksenmukaisuutta sinänsä vaan sen, kavensiko valituksenalainen päätös lapsen subjektiivista oikeutta päivähoitoon.

Tapauksessa hallinto-oikeus katsoi kunnan järjestäneen valittajan lapsen päivähoitoon lain edellyttämällä tavalla kun lapsen erityistarpeet oli huomioitu päivähoitopaikan osoittamisessa ja koska lapselle osoitettu päivähoitopaikka sijaitsi kohtuullisen kulkumatkan päässä perheen kodista. Asiassa ei ollut myöskään ilmennyt, että päivähoitopaikkojen myöntämisessä olisi menetelty yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti. Lapsen päivähoitoon toimintamuodon ja päivähoitopaikan valinta kuuluu viime kädessä kunnalle. Päivähoitoon järjestämisen muoto ei saa kuitenkaan hallinto-oikeuden päätöksen mukaan tosiasiallisesti kaventaa lapsen subjektiivista oikeutta päivähoitoon. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki ohjaa kuntaa päivähoitoa koskevassa päätöksenteossa.

Eräässä kanteluratkaisussani otin kantaa saamenkielisen päivähoitoon toteutumiseen Oulun kaupungissa. Lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta johtuen en kuitenkaan moittinut kaupungin menettelyä. Päätöksessä kiinnitettiin huomiota saamen kielen erityisasemaan ja päivähoitolakiin perusoikeuksien näkökulmasta. Päätökseni mukaan kunnan on otettava huomioon palvelujen järjestämisessä yhdenvertaisen kohtelun ja syrjinnän kiellon vaatimukset sekä asiakaslaissa säädetty oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu sekä turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tässä

turvaamisessa on otettava huomioon saamelaisten erityisasema alkuperäiskansana ja edistettävä heille perustuslain mukaan kuuluvaa oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Saatoin näkemykseni saamenkielisen päivähoidon epätasa-arvoisesta asemasta verrattuna suomen- ja ruotsinkieliseen päivähoitoon sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja varhaiskasvatuspalvelulainsäädännön kokonaisuudistuksessa huomioon otettavaksi. Totesin lisäksi, että asian valmistelussa tulee ottaa huomioon saamen kielen asema perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa erityistä suojaa nauttivan pienen vähemmistönä olevan alkuperäiskansan äidinkielenä, joka on kansainvälisesti luokiteltu uhanalaiseksi kieleksi (dnro 3209/4/08).

Kannanotto

Mikäli katsotaan, että päätös siitä, millä kielellä päivähoitoa lapselle järjestetään, on osa lapsen päivähoitoon ottamista koskevaa päätöstä, tulisi asiakkaalla olla mahdollisuus myös hakea muutosta päätökseen päivähoitolain 31 §:n mukaisesti ja saada asiasta oikeudellisesti sitova ratkaisu. Tällöin saamenkielistä päivähoitoa hakevalla henkilöllä on oikeusturvakeino käytössään, mikäli hänelle ei ollut järjestetty saamenkielistä päivähoitoa. Viime kädessä siis tuomioistuin ratkaisisi kysymyksen siitä, onko hakijalla oikeutta saamenkieliseen päivähoitoon. Näin ollen minulla ei ole aihetta ryhtyä asiassa tältä osin muihin toimenpiteisiin.

2.5

Väestörekisterimerkintä

2.5.1

Väestörekisterimerkinnän oikeudellinen merkitys viranomaistoiminnassa

Saamelaiskäräjien mielestä sosiaali- ja terveysministeriön tulkinta siitä, että väestötietojärjestelmän merkintä ratkaisee sen, kenellä on oikeus saamenkieliseen päivähoitoon, rikkoo saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia. Jos kunnilla on velvollisuus järjestää saamenkielistä päivähoitoa vain niille lapsille, joiden äidinkieli on väestötietojärjestelmän mukaan saame, tästä tulisi nimenomaisesti säätää laissa. Siinä tapauksessa saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamiseksi olisi tarpeen kehittää toimintatapoja, joilla rekisterimerkinnän oikeellisuus voidaan varmistaa, ja joilla saamea äidinkielenään puhuvien lasten vanhemmat ohjattaisiin ilmoittamaan saame lapsen äidinkieleksi väestötietojärjestelmään, jotta lasten kielelliset oikeudet tulisivat turvatuiksi. Saamelaiskäräjien mielestä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi tulisi tarkastella myös muita tapoja selvittää lapsen äidinkieli. Lisäksi tulisi saamelaiskäräjien mukaan pohtia, olisiko syytä muuttaa äidinkielen ilmoittamista koskevaa käytäntöä siten, että väestötietojärjestelmään olisi mahdollista ilmoittaa useampi kuin yksi äidinkieli.

2.5.2

Lainsäädäntö

Henkilöstä väestötietojärjestelmään talletettavista tiedoista säädetään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009). Lain 3 §:n mukaan väestötietojärjestelmä on yleinen, valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää tässä laissa säädetyt tiedot mm. henkilöistä. Lain 13 §:n 1 momentin 20-kohdan mukaan väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena

olevasta henkilöstä seuraavat tiedot: henkilön ilmoittama äidinkieli ja asiointikieli. Lain 2 momentin mukaan kyseisten tietojen ja niitä koskevien lisäysten, muutosten ja korjausten tallettamisesta sekä tietojen yksityiskohtaisesta sisällöstä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Väestötietojärjestelmää pidetään lain 5 §:n mukaan yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseksi, toteuttamiseksi ja turvaamiseksi.

Edellä mainitun lain 24 §:n 4 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä on oikeus saada lapsen vanhemmilta tai huoltajalta tieto lapsen nimestä ja äidinkielestä kahden kuukauden kuluessa lapsen syntymästä väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitoa ja muuta käsittelyä varten. Lain 26 §:n mukaan rekisterinpitäjän on ennen tietojen tallettamista väestötietojärjestelmään varmistuttava tietojen ilmoittajasta, tämän oikeudesta ilmoituksen tekemiseen ja ilmoituksen muusta luotettavuudesta. Lain 27 §:ssä on säädetty ilmoittajan vastuusta. Lainkohdan mukaan ”Se, jonka velvollisuutena on ilmoittaa tietoja väestötietojärjestelmään tallettamista varten, vastaa rekisterinpitäjälle ilmoittamiensa tietojen luotettavuudesta ja niiden pysymisestä ajan tasalla”.

Saamen kielilain (1086/2003) 7 §:n mukaan saamelaisella, jolla on Suomessa kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta, on oikeus ilmoittaa väestötietojärjestelmään tallennettavaksi äidinkielekseen saame. Huoltajat päättävät päivähoitoikäisten lasten osalta ilmoituksen tekemisestä (lasten huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 5 §:n mukaisesti).

2.5.3

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan lapsen huoltajat päättävät päivähoitopaikan hakemisesta mukaan lukien sen, minkä kielistä päivähoitopaikkaa he hakevat. Yleensä päivähoitohakemuksessa kysytään lapsen äidinkieli tai kotikieli. Päivähoitoviranomaiset luottavat yleensä vanhempien ilmoitukseen. Koska kunta on velvollinen järjestämään päivähoitoa saamenkielillä vain niille lapsille, joiden äidinkieli on saame, opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan kunta viime kädessä nojautuu järjestämisvelvollisuudessaan väestötietojärjestelmään merkittyyn äidinkieleen. Väestötietojärjestelmään merkitty saame lapsen äidinkielenä toisaalta turvaa lapsen kielellisen oikeuden toteutumista. Mikään ei sinänsä estä sitä, että jos kunnassa järjestetään saamen kielistä päivähoitoa, sinne voidaan mahdollisuuksien mukaan ottaa lapsia, joiden väestötietojärjestelmään merkitty äidinkieli ei ole saame.

Ministeriön näkemyksen mukaan päivähoitoviranomaisten tehtävä ei ole määritellä, mikä on lapsen äidinkieli, kenellä on oikeus ilmoittaa saame äidinkieleksi väestötietojärjestelmään tai kyseenalaistaa, onko merkintä oikea.

Nykyisessä päivähoitoa koskevassa lainsäädännössä oikeus saada lapsen äidinkielenä olevaa saamenkielistä päivähoitoa on ministeriön lausunnon mukaan lähtökohtaisesti laaja. Oikeuden toteutumiseen vaikuttaa osaltaan lapsen vanhempien tai muiden huoltajien valinnat. Käytännössä vaikka velvollisuus järjestää päivähoitoa äidinkieleltään saamelaisille lapsille on selkeä eikä resurssien puutteen pitäisi olla syy olla järjestämättä saamenkielistä päivähoitoa, kunnille on suuri haaste löytää ministeriön lausunnon mukaan saamenkielisten päivähoiton toteuttamiseksi kelpoisuusehdot täyttävää, koulutettua saamenkielistä (inarinasaame, koltansaame tai pohjoissaame) päivähoitohenkilöstöä.

Ministeriön lausunnon mukaan se, että väestötietojärjestelmään olisi mahdollista merkitä useampi kieli, ei poistaisi sitä ongelmaa, että saamenkieliseen päivähoitoon voisi tulla saamen kielitaidoiltaan eritasoisia lapsia. Olennaista olisi ministeriön näkemyksen mukaan, että kun vanhemmat tai muut huoltajat hakevat lapselleen päivähoitopaikkaa, kunnassa yhteistyössä lapsen vanhempien kanssa pyrittäisiin löytämään lapsen kielellisiä tarpeita ja tasoa parhaiten vastaava saamenkielinen tai kielipesämenetelmää soveltava päivähoito, joka myös kunnioittaisi lapsen kielellisiä oikeuksia.

2.5.4

Kannanotto

Totean aluksi, että esimerkiksi Helsingin kaupungin varhaiskasvatuksen asiantuntijalta puhelimitse 5.9.2013 saadun tiedon mukaan Helsingin kaupunki ei ratkaise saamenkielisen päivähoiton tarvetta sillä perusteella, mikä merkintä äidinkielestä on väestötietojärjestelmässä. Varhaiskasvatuksen asiantuntijan mukaan Helsinki ottaa toiminnassaan huomioon myös saamen kielen elvytystä haluavat perheet. Päivähoitohakemuksen johdosta ollaan hänen mukaansa yhteydessä perheeseen ja kartoitetaan heidän päivähoidontarpeen sisältöä, joista yhtenä asiana on päivähoiton kieli.

Päivähoitolaissa ei ole määritelty yksityiskohtaisesti sitä, miten saamenkielinen päivähoito tulee kunnassa järjestää. Äidinkieleltään saamelaisille lapsille kunnan on järjestettävä huoltajien sitä hakiessa saamenkielistä päivähoitoa. Silloin kun lapsen äidinkieli ei ole saame, ei kunnalla ole velvollisuutta järjestää hänelle saamenkielistä päivähoitoa. Kunta voi kuitenkin järjestää myös tällaisille lapsille saamenkielistä päivähoitoa vanhempien toivomuksesta.

Nähdäkseni ei ole estettä sille, että lapsi jonka äidinkieleksi on väestörekisteriin merkitty muu kuin saamenkieli, hakisi saamenkielistä päivähoitoa. Mielestäni on oikeudellisesti epäselvää, tulisiko päivähoiton kielellistä toteuttamista koskevaan asiakkaan vaatimukseen tehdä erikseen päätös sen jälkeen kun päivähoitoon ottamisesta on jo tehty päätös. Päätöksen teolla on erityinen merkitys silloin, jos katsotaan, että päätös voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Päivähoitolaissa ei ole tarkempia säännöksiä siitä, mistä päivähoitoa koskevista kysymyksistä tulisi tehdä päätös sen lisäksi, joka koskee päivähoitoon ottamista. Ratkaisevaa voisi olla se, katsotaanko kysymys henkilön etua ja oikeutta koskevaksi asiaratkaisuksi.

Totean, että esimerkiksi väestötietojärjestelmään tehdyllä kotikuntamerkinällä ei ole muita hallinnonaloja sitovaa vaikutusta (Hallituksen esitys kotikuntalaiksi ym. HE 104/1993 vp.) Vaikka väestötietojärjestelmään äidinkieleksi merkitty tieto antaakin vahvan viitteen henkilön äidinkielestä, ei tietoa voida mielestäni yksinään pitää ratkaisevana harkittaessa oikeutta päivähoitoon ja sen järjestämistapaan.

Tiedot alueellisen kielen tai vähemmistökielen puhujien lukumääristä pohjautuvat väestötietojärjestelmään, jota ylläpitävät Väestörekisterikeskus ja maistraatit. Tietojen rekisteröinti perustuu kansalaisten ja viranomaisten lakisääteisiin ilmoituksiin. Kielirekisteröinnin periaatteena on, että henkilöllä on ainoastaan yksi oma kieli, joka hänellä on oikeus valita. Oma kieli määräytyy siten ilmoituksen mukaan. Jokainen voi halutessaan myöhemmin ilmoittaa muutoksia väestötietojärjestelmään merkittyyn tietoon (ks. Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan Eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanosta annettu Suomen neljäs raportti syyskuu, 2010 s.5).

2.6

Lopuksi

2.6.1

Toimenpideohjelma saamen kielen elvyttämiseksi ja oikeusministeriön saamelaiskäräjälakityöryhmän mietintö

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman saamen kielen nykytilaa ja elvyttämistä pohtineen työryhmän mukaan kaikki kolme Suomessa puhuttua saamen kieltä – pohjoissaame, inarinsaame ja koltansaame – ovat uhanalaisia. Työryhmä tehtävänä oli arvioida saamen kielten tilannetta ja sen parantamiseksi tehtyjä toimenpiteitä kaikkien kolmen Suomessa puhutun saamen kielen osalta sekä arviointiin perustuen laatia ehdotus kokonaisvaltaiseksi ja pitkäjänteiseksi saamen kielen elvyttämishjelmaksi (opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:7). Työryhmän tiivistelmän mukaan tilastojen perusteella saamelaisväestön kokonaismäärä on vuodesta 1970 lähtien yli kaksinkertaistunut, mutta saamen äidinkielenkäyttäjien henkilöiden lukumäärä on laskenut kaikkien kolmen saamen kielen kohdalla (vuoden 2011 saamelaiskäräjävaalien yhteydessä laaditun tilaston mukaan saamelaisia oli yhteensä noin 10 000. Äidinkielenään saamea puhuu arviolta vain noin puolet saamelaisista). Saamen kielen elvyttämiseksi työryhmä ehdotti mm. kielipesätoiminnan vakiinnuttamista ja laajentamista. Kielipesä on kielelliselle vähemmistölle tai alkuperäiskansalle tarkoitettua toimintaa, jossa kaikki toiminta tapahtuu alusta asti pelkästään kyseessä olevan kansan kielellä, vaikka osallistujat eivät osaisi sitä lainkaan. Työryhmän ehdotti saamen kieltä osaavan pätevän varhaiskasvatus- ja opetushenkilöstön määrän lisäämistä ja saamenkielisen varhaiskasvatuksen ja kielipesätoiminnan vahvistamista.

Oikeusministeriön saamelaiskäräjälakityöryhmän mietinnössä (55/2013) ehdotetaan muutettavaksi viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyötä aiempaa painottavammaksi. Ehdotuksen mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat yhteisymmärrykseen pyrkien saamelaiskäräjien kanssa saamelaisten kotiseutualueella toteutettavista ja vaikutuksiltaan sinne ulottuvista sekä muista erityisesti saamen kieleen tai kulttuuriin taikka saamelaisten asemaan ja oikeuksiin alkuperäiskansana vaikuttavista merkittävistä toimenpiteistä ja siten varaavat saamelaiskäräjille oikea-aikaisen mahdollisuuden osallistua toimenpiteiden valmisteluun. Neuvottelut olisi ehdotuksen mukaan käytävä kaikista sellaisista merkittävistä toimenpiteistä, jotka vaikuttavat erityisesti saamen kieleen tai kulttuuriin taikka saamelaisten asemaan tai oikeuksiin alkuperäiskansana siitä riippumatta, ulottuvatko toimenpiteiden välittömät vaikutukset saamelaisten kotiseutualueelle. Tällaisia voivat ehdotuksen mukaan olla esimerkiksi saamen kieleen liittyvät toimenpiteet.

2.6.2

Kannanotto selvityspyynnöön

Selvityspyynnössä tuodaan esiin niitä ongelmia, joita väestötietojärjestelmään merkityn lapsen äidinkieltä koskevan tiedon käyttäminen kuntien päivähoidon järjestämisvelvollisuuden perustana voi aiheuttaa.

Selvityspyynnössä pohditaan sitä, kenellä on oikeus ilmoittaa äidinkielenkäyttäjien saamea, mikä merkitys väestötietojärjestelmään tehdyllä merkinnällä on, tulisiko merkityksestä säätää lailla ja pitäisikö olla mahdollista ilmoittaa useampi kieli.

Selvityspyynnössä pohditaan myös sitä, miten äidinkieltä koskevan tiedon oikeellisuus varmistetaan. Selvityspyynnössä esitetyn näkemyksen mukaan rekisterinpitäjän tulisi tarkistaa merkinnän oikeellisuus, mikäli merkinnälle annetaan juridista merkitystä.

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puitesopimuksen neuvoa-antava komitea (Advisory committee on the framework convention for the protection of national minorities) on käsitellyt tätä nimenomaista kysymystä lausunnossaan 2.3.2006 (ACFC/OP/II(2006)003. Lausunnossa todettiin ratkaisemattomana asiana:

“136. The Advisory Committee would also like to highlight one shortcoming that undermines the development of Sami pre-school initiatives in the Sami Homeland. According to the information received by the Advisory Committee, in some cases only those children who have Sami as their mother tongue in the population registry have been given access to Sami language pre-school education, and some children have been denied access to such education on this basis. The Advisory Committee is concerned that this approach may constitute an obstacle to further promotion of Sami languages. The Advisory Committee recalls that, although many Sami are de facto bilingual, individuals are allowed to choose only one language as their mother tongue for the purposes of the population registry, which further dictates against using such registry entries as a criterion for access to Sami pre-schools.”

Asiantuntijakomitea suositteli, että: “138. Access to Sami language pre-school education should not be connected to the content of mother tongue entry in the population registry”.

Komitea ilmaisi lausunnossaan huolensa siitä, että saamelaisen kotiseutualueella joissakin tapauksissa vain väestörekisterin mukaan saamea äidinkielenään puhuvat lapset ovat päässeet saamenkieliseen esiopetukseen, kun taas joiltakin lapsilta on evätty pääseä tällaiseen opetukseen väestörekisteritietojen perusteella. Komitea piti huolestuttavana sitä, että tämä lähestymistapa voi tulevaisuudessa estää saamen kielten edistämistä. Se palautti mieliin, että vaikka monet saamelaiset ovat tosiasiallisesti kaksikielisiä, yksittäinen ihminen voi väestörekisterissä ilmoittaa äidinkielekseen vain yhden kielen. Tämän vuoksi väestörekisteritietoja ei pitäisi käyttää kriteereinä saamenkieliseen esiopetukseen pääsulle. Sen vuoksi komitea suositteli, että pääsyä saamenkieliseen esiopetukseen ei saa perustaa väestörekisterin merkintään äidinkielestä.

Edellä todetun johdosta ja kuten olen edellä todennut kohdassa 2.5.4, että väestörekisterimerkintää ei mielestäni voida pitää yksinään ratkaisevana harkittaessa oikeutta saamenkieliseen päivähoitoon, selvityspyyntö ei anna minulle aiheita enempään.