

Selvitys kotoperäisten vähemmistökielten valtiosääntöoikeudellisesta asemasta – erityisesti perustuslain 17 §:n 3 momentin sisältö ja tulkinta

Selvitys kotoperäisten vähemmistökielten valtiosääntöoikeudellisesta asemasta – erityisesti perustuslain 17 §:n 3 momentin sisältö ja tulkinta

Maija Dahlberg

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-975-1

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Selvitys kotoperäisten vähemmistökielten valtiosääntöoikeudellisesta asemasta – erityisesti perustuslain 17 §:n 3 momentin sisältö ja tulkinta

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:6

Teema

Selvityksiä
ja ohjeita

Julkaisija

Oikeusministeriö

Tekijä/t

Majja Dahlberg

Yhteisötekijä

Oikeusministeriö

Kieli

suomi

Sivumäärä

60

Tiivistelmä

Selvityksessä tutkitaan lainopillisin menetelmin, mitä perustuslain (731/1999, PL) 17 §:n 3 momentti oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltä ja kulttuuria tarkoittaa eri kieliryhmien osalta. Lisäksi selvityksessä tarkastellaan kansallista lainsäädäntöä ja sen mahdollisia muutostarpeita kokonaisuutena. Selvityksen tavoitteena on kartoittaa ne keinot, joilla kotoperäisten kielten asemaa lainsäädännössä voidaan vahvistaa. Vähemmistökieliryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, mutta perustuslaki ei kuitenkaan luo oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin. Vähemmistöryhmillä on siten yhtäältä varsin suuri liikkumatila itse ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan, mutta toisaalta julkisella vallalla ei ole nimenomaista velvoitetta tukea eri vähemmistöjen kielellisten tai kulttuuristen oikeuksien toteutumista. Kansainväliset sopimukset mahdollistavat, että vähemmistökieliä voidaan turvata keskenään eri tavoin esimerkiksi sen perusteella, kuinka paljon vähemmistökieltä puhutaan. Toisaalta perustuslainsäätäjällä ei ole tarkoitannut tehdä eroa oikeuksien tason välillä sen perusteella, mainitaanko vähemmistökieliryhmä nimenomaisesti PL 17 §:n 3 momentissa vai ei. Keskeistä vähemmistökieliryhmän oikeuksien turvaamisen kannalta näyttäisi olevan se, edellyttääkö perustuslaki, että ko. ryhmän kielellisistä oikeuksista säädetään tarkemmin lailla.

Asiasanat

perusoikeudet, ihmisoikeudet, kielelliset oikeudet, vähemmistökielet, valtiosääntöoikeus

ISBN PDF

978-952-400-975-1

ISSN PDF

2490-0990

Asianumero

VN/5986/2023

Hankenumero

-

Julkaisun osoite

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-975-1>

Utredning om de inhemska minoritetsspråkens statsförfattningsrättsliga ställning – särskilt innehållet i och tolkningen av 17 § 3 mom. i grundlagen

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2024:6		Tema	Utredningar och anvisningar
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Majja Dahlberg		
Utarbetad av	Justitieministeriet		
Språk	finska	Sidantal	60

Referat

I utredningen undersöks med juridiska metoder vad rätten att bevara och utveckla sitt eget språk och sin egen kultur enligt 17 § 3 mom. i grundlagen (731/1999) innebär för olika språkgrupper. I utredningen granskas dessutom den nationella lagstiftningen och eventuella behov att ändra den som en helhet. Syftet med utredningen är att kartlägga på vilka sätt de inhemska språkens ställning kan stärkas i lagstiftningen. Minoritetsspråkgrupperna har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur men det finns emellertid i och med grundlagen ingen rätt till det egna språket och den egna kulturen. Minoritetsgrupperna har således ett tämligen stort handlingsutrymme i fråga om att bevara eller utveckla sitt språk och sin kultur men å andra sidan har det allmänna ingen uttrycklig skyldighet att stödja tillgodoseendet av språkliga och kulturella rättigheter. Inom ramen för internationella avtal är det möjligt att trygga minoritetsspråken på olika sätt, till exempel baserat på hur mycket minoritetsspråket pratas. Å andra sidan, när grundlagen stiftades var avsikten inte att göra skillnad mellan nivån på rättigheterna baserat på om en minoritetsspråkgrupp nämns i 17 § 3 mom. i grundlagen eller inte. Det verkar vara avgörande med tanke på tillgodoseendet av minoritetsspråkgruppers rättigheter om grundlagen kräver att närmare bestämmelser om gruppens språkliga rättigheter utfärdas genom lag.

Nyckelord

grundläggande fri- och rättigheter, mänskliga rättigheter, språkliga rättigheter, minoritetsspråk, statsförfattningsrätt

ISBN PDF	978-952-400-975-1	ISSN PDF	2490-0990
Ärendenummer	VN/5986/2023	Projektnummer	-

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-975-1>

Report on the constitutional status of autochthonous minority languages in Finland — in particular the content and interpretation of section 17, subsection 3 of the Constitution

Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2024:6	Subject	Reports and guidelines
Publisher	Ministry of Justice, Finland	
Author(s)	Maija Dahlberg	
Group author	Ministry of Justice, Finland	
Language	Finnish	Pages 60

Abstract

The report examines by legal methods what section 17, subsection 3 of the Constitution of Finland (731/1999, Constitution) on the right to maintain and develop one's own language and culture means for different language groups. The report also takes a holistic look at national legislation and possible needs for amending it. The aim is to identify the means to strengthen the legislative status of indigenous languages. Minority language groups have the right to maintain and develop their own language and culture; however, the Finnish Constitution does not create the right to their own language and culture. On the one hand this means that the minority groups have considerable leeway to maintain and develop their own language and culture. On the other hand, the public authorities have no express obligation to support the realisation of the linguistic or cultural rights of various minorities. International treaties make it possible to protect various minority languages differently based on factors such as the number of minority language speakers. However, it has not been the intent of the legislator to distinguish between different levels of rights on the basis of whether or not a minority language group is expressly mentioned in section 17, subsection 3 of the Constitution. A key to safeguarding the rights of a minority language group seems to be whether the Constitution requires that the linguistic rights of the group be provided for in more detail by legislation.

Keywords fundamental rights, human rights, linguistic rights, minority languages, constitutional law

ISBN PDF	978-952-400-975-1	ISSN PDF	2490-0990
Reference number	VN/5986/2023	Project number	-

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-975-1>

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Selvityksen tausta, tutkimuskysymykset ja rajaukset	9
2.1	Tausta	9
2.2	Tutkimuskysymykset	10
2.3	Rajaukset	10
3	Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja niiden tulkintakäytäntöä kielellisten oikeuksien osalta	12
3.1	Yleisesti kielellisiä oikeuksia koskevista ihmisoikeussopimuksista	12
3.2	Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja ja kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus	13
3.3	Euroopan ihmisoikeussopimus ja tulkintakäytäntöä	17
3.4	YK:n KP-sopimus ja sopimuksen tulkintakäytäntöä	20
3.5	Yhteenvedoa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sisällöstä ja vaikutuksista	21
4	Perustuslain 17 §:n 3 momentin sisältö, tausta ja tarkoitus	23
4.1	Yleisesti perustuslain 17 §:n 3 momentin oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan	23
4.2	Kielellisten oikeuksien merkityksestä ja ulottuvuuksista	24
4.3	Perustuslain 17 §:n 3 momentin kieliryhmät	28
4.3.1	Sääntelyvaraukset	28
4.3.2	Perustuslain 17 §:n 3 momentissa mainitut kieliryhmät vs. muut kieliryhmät	30
4.4	Yhteenvedoa PL 17 §:n 3 momentin sisällöstä	33
5	Kielellisten oikeuksien tulkinnasta	36
5.1	Yleisesti TSS-oikeuksien tulkinnasta	36
5.2	Oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan	38
5.3	Perustuslain 22 §:n vaikutus perustuslain 17 §:n 3 momentin tulkintaan	40
6	Kotoperäisten vähemmistökielten oikeudellisesta asemasta ja aseman kehittämistä lainsäädäntöteitse	44
6.1	Vähemmistökielten asema perustuslaissa ja muualla lainsäädännössä	44
6.1.1	Varhaiskasvatusta ja koulutusta koskeva lainsäädäntö	45
6.1.2	Tiedotusvälineitä koskeva lainsäädäntö	49
6.1.3	Yhteenvedoa vähemmistökielten asemasta lainsäädännössä	50
6.2	Oikeudellisia keinoja vahvistaa vähemmistökielten asemaa	52
7	Lopuksi	55

1 Johdanto

Selvityksessä tutkitaan lainopillisin menetelmin, mitä perustuslain (731/1999, PL) 17 §:n 3 momentin säännös oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltä ja kulttuuria tarkoittaa eri kieliryhmien osalta.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan:

Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käytävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Lisäksi selvityksessä tarkastellaan kansallista lainsäädäntöä ja sen mahdollisia muutostarpeita kokonaisuutena. Selvityksen tavoitteena on kartoittaa ne keinot, joilla kotoperäisten kielten asemaa lainsäädännössä voidaan vahvistaa.

Selvityksen painopiste on perustuslain 17 §:n 3 momentin oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Selvityksen painopiste on kielellisissä oikeuksissa, mutta selvityksessä voidaan sivuta myös kulttuurisia oikeuksia siinä laajuudessa, kun niillä on merkitystä kielellisten oikeuksien kannalta.

Selvityksen vähemmistökieliin kiinnittyvät kysymykset kuuluvat laajempaan vähemmistöjen oikeuksia ja vähemmistöjen suojelua koskevaan kokonaisuuteen. Valtion perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä velvollisuuksia lähestytään perinteisesti sekä pidättäytymisvelvoitteen että turvaamis- ja edistämisvelvoitteiden näkökulmista. Valtio on yhtäältä sitoutunut siihen, että se ei esimerkiksi lainsäädännössä aseta ihmisiä eriarvoiseen asemaan esimerkiksi kielen tai alkuperän perusteella. Toisaalta valtiolla voidaan nähdä olevan pidättäytymisvelvoitteen lisäksi aktiivisia velvoitteita (*positive obligations*) turvata vähemmistöihin kuuluvien ihmisten syrjimättömyyttä ja lisäksi edistää eri vähemmistöryhmiin kuuluvien ihmisten oikeuksia.¹

1 Kristin Henrard, Devising an Adequate System of Minority Protection in the Area of Language Rights, 37–55, teoksessa Gabrielle Hogan-Brun ja Stefan Wolff (toim.), *Minority Languages in Europe. Frameworks, Status, Prospects*. Palgrave Macmillan 2003, s. 40.

Vähemmistöoikeuksia ja vähemmistöjen suojelua tarkasteltaessa huomio kiinnittyy tavallisesti vähemmistöjen kielellisiin oikeuksiin. Kielivähemmistöjen tyypillisimmät vetoomukset kohdistuvat usein institutionaalisiin perusteisiin turvata vähemmistökulttuurin säilyminen ja erityisesti julkisen vallan toimenpiteisiin, joilla turvataan vähemmistökielten asemaa ja käyttöä mediassa, koulutusjärjestelmässä sekä viranomaistoiminnassa.²

Kulttuuriset ja kielelliset oikeudet turvataan kansallisen tason lisäksi myös kansainvälisellä tasolla. Euroopan neuvoston alaisuudessa on kaksi nimenomaan vähemmistöjen kielellisiin oikeuksiin keskittyvää ihmisoikeussopimusta. Lisäksi yleisissä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvataan kieleen ja kulttuuriin liittyviä oikeuksia. Kielellisiin oikeuksiin liittyvistä määritelmävaikeuksista ja valtion suverenisuuteen liittyvistä haasteista johtuen on kuitenkin varsin selvää, että kielelliset oikeudet turvataan ja määritellään ensisijaisesti kansallisella tasolla. Esimerkiksi Euroopan neuvoston vähemmistöjen kielellisiin oikeuksiin liittyvät sopimukset pyrkivät ainoastaan luomaan yhteisiä minimistandardeja, joihin valtiot sitoutuvat. Tällä hetkellä ei ole olemassa eurooppalaista tai kansainvälistä vahvaa, kokonaisvaltaista ja johdonmukaista normatiivista kokonaisuutta yksilöiden kielellisistä oikeuksista.³ Tätä taustaa vasten suomalainen valtiosääntöoikeudellinen kokonaisuus turvaa vähemmistökielten asemaa paljon konkreettisemmalla ja korkeammalla tasolla kuin kansainväliset ihmisoikeussopimukset.

Vähemmistö-termille ei ole olemassa universaalisesti hyväksyttyä sisältöä, joten kansallisilla valtiosääntöjärjestelmillä on varsin laaja liikkumatila päättää vähemmistöjen tarkemmasta määrittelystä. Vaikka kansallinen valtiosääntöoikeudellinen järjestelmä tunnustaa vähemmistöjen suojelun, niin selvää kuitenkin on, että vähemmistöjen oikeudellinen olemassaolo edellyttää valtion aktiivista päätöstä. Lisäksi eri vähemmistöjen välillä voi hyvin olla eroa siinä, kuinka vahvasti ko. vähemmistön oikeudet turvataan. Valtio voi esimerkiksi suojella tietyn vähemmistöryhmän oikeuksia laajemmin ja korkeammalla tasolla, kun taas johonkin toiseen vähemmistöön kuuluvien oikeudet turvataan ainoastaan yleisen syrjintäkiellon kautta. Syyt eroihin eri vähemmistöryhmien oikeuksien välillä voivat johtua määrällisistä, historiallisista, poliittisista ja taloudellisista tekijöistä.⁴

2 Ks. Henrard 2003, s. 41.

3 Susanna Mancini ja Bruno de Witte, *Language Rights as Cultural Rights: A European Perspective*, 247–284, teoksessa Francesco Francioni ja Martin Scheinin (toim.), *Cultural Human Rights*. Brill 2008, s. 250.

4 Henrard 2003, s. 38–39; Mancini ja de Witte 2008, s. 254.

2 Selvityksen tausta, tutkimuskysymykset ja rajaukset

2.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti laadittu kielipoliittinen ohjelma hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.6.2022. Kielipoliittinen ohjelma on ensimmäinen kokonaisvaltainen ohjelma, jossa tarkastellaan muiden kielten kuin kansalliskielten asemaa Suomessa. Kielipoliittisessa ohjelmassa tarkastellaan erityisesti saamen kieltä, romanikieltä, karjalan kieltä ja viittomakieltä. Ohjelma sisältää valtioneuvoston tahtotilan vähemmistökielten tulevaisuudesta sekä tavoitteita ja toimenpiteitä, joiden avulla kieliä pyritään suojaamaan ja tukemaan.⁵

Selvitys koskee kielipoliittisen ohjelman toimenpidettä, jossa päätetään tehdä selvitys siitä, mitä perustuslain 17 §:n 3 momentin säännös oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan tarkoittaa eri kieliryhmien osalta. Lisäksi samassa yhteydessä tarkastellaan lainsäädäntöä ja sen mahdollisia muutostarpeita kokonaisuutena. Tavoitteena on kartoittaa ne keinot, joilla kotoperäisten kielten asemaa lainsäädännössä voidaan vahvistaa.⁶

Selvitystyö tehtiin oikeusministeriön (OM) ohjauksessa ja demokratia- ja julkis-oikeusosaston itsehallinto ja yhdenvertaisuus -yksikön virkamiehistä (kieliasianneuvos Corinna Tammenmaa ja hallitussihteeri Pamela Sarasmo) koostettiin ohjausryhmä selvitystyön tueksi. Selvityshenkilö ja ohjausryhmä kokoontuivat selvitystyön aikana yhteensä kolme kertaa.⁷

5 Kielipoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös. Valtioneuvoston julkaisu 2022:51.

6 Kielipoliittinen ohjelma 2022, s. 63–64.

7 Aloitustapaaminen 1.9.2023, puolivälitarkaus 13.11.2023 ja loppukatsaus 1.12.2023.

Selvitykseen liittyen selvityshenkilö ja ohjausryhmä tapasivat 15.11.2023 vähemmistökielifoorumin eri vähemmistökieliryhmien ja asiantuntijatyöryhmän edustajia. Tapaamisessa selvityshenkilö taustoitti selvityksen tämänhetkisestä tilasta, selvityksen toimeksiannosta ja aikataulusta. Kieliryhmien edustajat pitivät puheenvuoroja sekä esittivät kysymyksiä ja näkemyksiä selvitystyöhön liittyen.

2.2 Tutkimuskysymykset

Selvityksen päätutkimuskysymys on, mitä perustuslain 17 §:n 3 momentin oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan tarkoittaa? Tutkimuksen alakysymyksiä ovat: 1) mitä oikeus ylläpitää omaa kieltään ja kulttuuriaan tarkoittaa; 2) mitä oikeus kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan tarkoittaa; 3) mitkä kieliryhmät kuuluvat säännöksen piiriin alkuperäiskansa saamelaisten ja romanien lisäksi? Tässä tarkasteltavaksi tulee erityisesti se, onko oikeuden tasossa eroja eri kieliryhmien välillä (säännöksessä mainitut kieliryhmät vs. muut kieliryhmät). Erityisesti arvioitavaksi tulee kysymys karjalankielisten, romanikielisten ja viittomakielisten aseman osalta: mitä oikeuksia heillä on perustuslain 17 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen nojalla ja mitä velvoitteita julkisella vallalla on perustuslain 17 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen nojalla heitä koskien?

Lisäksi kokonaisuutta tarkastellaan siitä näkökulmasta, mitä perustuslain 22 §:n julkiselle vallalle osoitettu perus- ja ihmisoikeuksien turvaamis- ja edistämisvelvollisuus tarkoittaa erityisesti perustuslain 17 §:n 3 momentin osalta.

Selvityksen tarkoituksena on kuvata, millaisia velvoitteita kansainväliset ihmisoikeussopimukset asettavat kotoperäisten kielten asemalle. Tavoitteena on kartoittaa keinot, joilla kotoperäisten kielten asemaa lainsäädännössä voidaan vahvistaa. Selvitys tukee kielipoliittisen ohjelman tavoitteita koskien kotoperäisten kielten suojaamista, elvyttämistä, tukemista ja vahvistamista.⁸

2.3 Rajaukset

Selvitys rajautuu analysoimaan toimeksiannossa esitettyjä kysymyksiä oikeudellisesta näkökulmasta käsin. Selvityksen oikeudellisesta näkökulmasta johdetaan, että annettuja kysymyksiä selvitetään erityisesti valtiosääntöoikeudellisesta

8 Ks. kielipoliittinen ohjelma 2022.

näkökulmasta käsin. Vähemmistökielten asemasta säännellään myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, joten selvityksen näkökulma on perus- ja ihmisoikeudellinen sekä kansainvälisoikeudellinen.

Selvityksen perustana on voimassa oleva oikeus, jonka sisällön tunnistamiseen on käytetty lainopin menetelmiä, erityisesti tulkintaa ja systematisointia. Tässä selvityksessä ei siten arvioida esimerkiksi eri vähemmistökielten aseman tukemiseen liittyviä yhteiskunnallisia, sosiolingvistisiä tai taloudellisia vaikutuksia.

3 Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja niiden tulkintakäytäntöä kielellisten oikeuksien osalta

3.1 Yleisesti kielellisiä oikeuksia koskevista ihmisoikeussopimuksista

Suomi on sitoutunut useisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joissa kielelliset oikeudet mainitaan joko nimenomaisesti tai osana kiellettyjä syrjintäperusteita. Erityisesti vähemmistöjen kielellisiä oikeuksia koskevia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ovat Euroopan neuvoston alaisuudessa solmitut alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja (jälj. kieliperuskirja, SopS 23/1998) ja kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (jälj. vähemmistöpuiteyleissopimus, SopS 1 ja 2/1998).

Lisäksi kielellisiä oikeuksia sivuaa Euroopan neuvoston alaiset Euroopan ihmisoikeussopimus (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, jälj. EIS, SopS 18–19/1990) ja uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78/2002 ja 80/2002). Myös YK:n alaiset kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (jälj. KP-sopimus, SopS 7/1976 ja 8/1976) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (jälj. TSS-sopimus, SopS 6/1976) ovat merkityksellisiä kielellisten oikeuksien kannalta.

Myös muut Euroopan neuvoston alaiset ihmisoikeussopimukset ovat merkityksellisiä kielellisten oikeuksien kannalta, kuten Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty yleissopimus (SopS 52–53/2015) ja Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (SopS 43–44/2012) ja yleissopimus lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan (SopS 87–88/2011).

YK:n alaiset sopimukset esimerkiksi kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 37/1970) ja kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 67/1986), yleissopimus lasten oikeuksista (SopS 59/1991) ja yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (jälj. YK:n vammaisyleissopimus, SopS 26–27/2016) on myös merkityksellisiä.

Saamelaisten oikeuksien kannalta keskeinen kansainvälinen normikehikko koostuu edellä mainittujen lähteiden lisäksi YK:n alkuperäiskansojen julistuksesta (A/RES/61/295) sekä kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäiskansoja koskevasta yleissopimuksesta nro 169 (Suomi ei ole ratifioinut).⁹

YK:n vammaisyleissopimus on tärkeä myös viittomakieltä käyttävien kielellisten oikeuksien kannalta. Viittomakieli mainitaan nimenomaisesti vammaisopimuksen eri artikloissa, ja esimerkiksi vammaisyleissopimuksen 2 artiklassa viittomakieli tunnustetaan kieleksi ja rinnastetaan puhuttuihin kieliin.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 22 artiklan mukaan unioni kunnioittaa kulttuurista, uskonnollista ja kielellistä monimuotoisuutta.¹⁰ Perusoikeuskirjan laatimisen yhteydessä kirjattiin perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien tausta ja selitykset. Näillä selityksillä ei kuitenkaan sellaisenaan ole itsenäistä oikeudellista merkitystä, mutta ne ovat arvokas lähdemateriaali perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien tulkinnassa.¹¹ Toisin sanoen perusoikeuskirja lähtee ikään kuin siitä, että kielellisen monimuotoisuuden arvon suojelu on jollakin tavalla osa perusoikeuksien suojelun kokonaisuutta Euroopan unionissa.¹² Lisäksi EU:n perusoikeusjärjestelmässä kiellellään syrjintä muun muassa kielen perusteella (EU:n perusoikeuskirjan 21 artikla).

3.2 Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja ja kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus

Euroopan neuvoston alainen alueellisia kieliä tai vähemmistöjä koskeva eurooppalainen peruskirja (kieliperuskirja) asetettiin Suomessa voimaan asetuksella 1998 (SopS 23/1998). Kieliperuskirjalla pyritään suojelemaan ja edistämään perinteisiä alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä Euroopassa. Lisäksi kieliperuskirjan tavoitteena on ylläpitää ja kehittää Euroopan kulttuureja ja kulttuuriperintöä sekä edistää alueellisen kielen tai vähemmistökielen käyttöä yksityisessä ja julkisessa elämässä.

9 ILO:n alkuperäiskansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 ratifiointi oli Suomessa vireillä vuonna 2014 ja 2015 (ks. HE 264/2014 vp). Valtioneuvosto kuitenkin peruutti esityksen 24.1.2019 ja asian käsittely lopetettiin.

10 Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391–407).

11 Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset (EUVL C 303, 14.12.2007, s. 17–35).

12 Ks. lisää esim. Yvonne Donders, *The Protection of Cultural Rights in Europe: None of the EU's Business?* Maastricht Journal of European and Comparative Law 2003, s. 117–147.

Kieliperuskirjan määräysten kansallisesta täytäntöönpanosta raportoidaan viiden vuoden välein Euroopan neuvostolle, jonka asiantuntijakomitea antaa suosituksensa määräaikaisraportin ja muiden relevanttien tietojen perusteella. Euroopan neuvoston ministerikomitea vahvistaa lopulliset suositukset.¹³

Toinen Euroopan neuvoston alaisuudessa solmittu vähemmistöjen oikeuksia koskeva sopimus on kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (vähemmistöpuiteyleissopimus). Vähemmistöpuiteyleissopimus saatettiin lailla (SopS 1/1998) ja asetuksella (SopS 2/1998) voimaan 1998. Vähemmistöpuiteyleissopimuksessa määritellään ohjelmaluonteisin normein ne periaatteet, jotka velvoittavat sopimusvaltioita omalla alueellaan suojelemaan kansallisia vähemmistöjä.

Sopimusvaltiot sitoutuvat muun muassa noudattamaan syrjinnän kieltä ja yhdenvertaisuusperiaatetta sekä monin eri tavoin tukemaan vähemmistökulttuurien ylläpitämistä ja kehittymistä. Vähemmistöpuiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta raportoidaan viiden vuoden välein Euroopan neuvostolle, jonka neuvoo-antava komitea antaa suosituksensa määräaikaisraportin ja muiden relevanttien tietojen perusteella. Euroopan neuvoston ministerikomitea vahvistaa lopulliset suositukset.

Valitettavasti kieliperuskirjaa ei ole ratifioitu kovinkaan laajasti, kun taas vähemmistöpuiteyleissopimus on saavuttanut varsin laajan ratifioinnin.¹⁴ Lisäksi kirjallisuudessa on nostettu esiin, mikä näiden kahden vähemmistöjen kielellisiin oikeuksiin keskittyvän sopimuksen oikeudellinen arvo on. Kummankaan sopimuksen määräykset eivät välttämättä saa suoraa oikeudellista vaikutusta sopimusvaltioiden oikeusjärjestyksissä. Lisäksi sopimusten valvontamekanismit eivät sisällä sopimusvaltioita oikeudellisesti velvoittavia päätöksiä. Toisaalta neuvoo-antavat komiteat ovat yllättäneet varsin dynaamisilla tulkinnoilla ja saaneet aikaiseksi merkittäviä dialogeja sopimusvaltioiden kesken.¹⁵

Kun keskitytään vähemmistöjen kielellisiin oikeuksiin, kieliperuskirja on näistä kahdesta Euroopan neuvoston alaisesta sopimuksesta merkityksellisempi. Nimittäin kieliperuskirja koskee nimenomaan kielellisiä oikeuksia ja kielen käytön sääntelyä. Kieliperuskirja on niin kutsuttu *à la carte* sopimus. Tämä tarkoittaa sitä, että sen

13 Ks. lisää esim. M. Nic Craith, *Facilitating or Generating Linguistic Diversity: The European Charter for Regional or Minority Languages*, s. 56–72, teoksessa Gabrielle Hogan-Brun ja Stefan Wolff (toim.), *Minority Languages in Europe. Frameworks, Status and Prospects*. Palgrave Macmillan 2003, s. 56–64.

14 Kieliperuskirjan on ratifioinut 2.11.2023 mennessä 25 eurooppalaista valtiota ja vähemmistöpuiteyleissopimuksen puolestaan 39 valtiota.

15 Mancini ja de Witte 2008, s. 273.

lisäksi että sopimusvaltiot voivat vapaasti valita, mitä vähemmistökieliä sopimus niiden kohdalla koskee, sopimusvaltiot voivat myös verrattain vapaasti valita, mihin aineellisiin sopimusvelvoitteisiin ne haluavat sitoutua. Kieliperuskirja on siten varsin joustava sopimus, jossa sopimusvaltioita vaaditaan sitoutumaan vain niihin sopimusvelvoitteisiin, joihin he itse haluavat sitoutua. Esimerkiksi Iso-Britannia sitoutui ottamaan seitsemän eri vähemmistökieltä sopimuksen soveltamisalaan kuuluvaksi, mutta sopimusvelvoitteiden kohdalla se alleviivasi, että tarkoitus ei ole turvata jokaiselle vähemmistökielille samanlaista asemaa ja etuja, vaan jokaisen vähemmistökielen tosiasiallinen turvaaminen ja asema vaihtelee sen mukaan, kuinka paljon ko. kielen puhujia on ja kuinka kielenpuhujat alueellisesti jakautuvat. Kieliperuskirja mahdollistaa siten sen, että sopimusvaltio asettaa vähemmistökielet keskenään eri asemaan esimerkiksi historiallisten tai taloudellisten syiden perusteella tai sen mukaan, kuinka paljon ko. kielen puhujia on.¹⁶

Vähemmistöpuiteyleissopimus puolestaan sisältää joitain kielellisiä oikeuksia, mutta muutoin yleispuitesopimus koskee laajemmin vähemmistöjen suojelua. Kielellisten oikeuksien näkökulmasta merkityksellinen on vähemmistöpuiteyleissopimuksen 10(2) artikla, joka sisältää hyvin varovaisen ja rajatun velvollisuuden valtioille sallia vähemmistökielten käytön hallintoviranomaisessa. Lisäksi puiteyleissopimuksen 12(1) artikla sisältää suoraviivaisemman kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuden oppia omaa vähemmistökieltä.

Kaiken kaikkiaan Euroopan neuvoston alaiset vähemmistöjen kielellisiin oikeuksiin keskittyvät sopimukset – kieliperuskirja ja vähemmistöpuiteyleissopimus – asettavat tärkeän ja asteittain nousevan minimisuojan tason vähemmistökielten asemalle Euroopassa.

Kieliperuskirjan määräysten valvonnasta vastaa Euroopan neuvoston ministerikomitea, joka antaa suosituksensa määräaikaisraportin ja muiden relevanttien tietojen perusteella. Viimeisimmän suosituksen mukaan ministerikomitea suosittelee, että Suomen viranomaiset ottavat huomioon kaikki asiantuntijakomitean havainnot ja suositukset sekä kiireellisesti 1) edelleen vahvistavat saamenkielisten opetusta myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, erityisesti myöntämällä pysyvän rahoituksen kielipesille ja aikuiskoulutukselle; 2) ryhtyvät lisätoimiin varmistaakseen ruotsin- ja saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saavutettavuuden; 3) lisäävät ja parantavat romanikielisten opettajien koulutusta, laajentavat romanikielisen

16 Mancini ja de Witte 2008, s. 274.

oppimateriaalin tuotantoa ja lisäävät romanikielen opetustarjontaa; ja 4) ryhtyvät toimiin lisätäkseen tietoisuutta Suomen alueellisista kielistä ja vähemmistökielistä sekä suvaitsevuutta niitä kohtaan.¹⁷

Vähemmistöpuiteyleissopimuksen kohdalla ministerikomitea on viimeisimmäksi hyväksynyt seuraavat suositukset välittömiksi toimiksi: 1) lisätään ja vahvistetaan viharikoksia käsittelevien lainkäyttöviranomaisten resursseja ja tarjotaan tarvittavaa koulutusta, jotta viharikoksia voidaan ehkäistä ja torjua tehokkaasti ja jotta kantelujen käsittelyaikoja voidaan lyhentää. Suvaitsevaisuutta ja kulttuurienvälistä vuoropuhelua edistävien toimien rahoituksen osalta siirrytään hankeperusteisesta rakenteellisempaan ja kestävämpään lähestymistapaan; 2) kehitetään yhdessä saamelaisien kanssa yleisesti tunnustettu järjestelmä vaaliluetteloon merkitsemistä varten, jotta saavutetaan riittävä tasapaino toisaalta yhteisön itsehallintorakenteiden säilyttämisen edun ja toisaalta vapaan itseidentifioinnin periaatteen välillä. Prosessin tulisi olla osallistava, ja pyrkiä saavuttamaan yhteisymmärrys vaaliluetteloon merkitsemisen perusteista, näiden perusteiden tulkintaa koskevasta muutoksenhakumekanismista ja hakemuksia koskevan päätöksenteon pidemmästä aikataulusta; 3) vahvistetaan merkittävästi Saamelaiskäräjien oikeuksia osallistua lainsäädäntöön ja käytäntöön muun muassa antamalla Saamelaiskäräjille tarvittavat resurssit ja tarjoamalla asianomaisille virkamiehille kansallisella ja paikallisella tasolla koulutusta ”neuvotteluelvoitteen” asianmukaisesta täytäntöönpanosta. Vaikka Saamelaiskäräjiä koskeva lain muutos olisi ensisijainen toimenpide, viranomaisten olisi kiireellisesti varmistettava tehokas osallistuminen siinäkin tapauksessa, että lakia ei muuteta; ja 4) varmistetaan yhteiskunnallinen yhteisymmärrys Suomen kaksikielisyydestä (suomen kieli ja ruotsin kieli) lisäämällä korkeimman poliittisen tason tukemaa tietoa ja selkeää sitoutumista siihen. Tämän rajoittamatta perustuslailla säädettyä velvoitetta, Suomen viranomaisten olisi ryhdyttävä avoimeen vuoropuheluun ruotsinkielisen väestön kanssa näiden ensisijaisista tavoitteista sen varmistamiseksi, että ruotsinkielisiä julkisia palveluja koskevat sitoumukset ovat realistisia, tehokkaita, että niillä on riittävät resurssit ja että niitä seurataan säännöllisesti.

Vähemmistökielten asemaan liittyvät suositukset liittyvät ”muihin suosituksiin”, joista ensimmäinen liittyy karjalan kielen asemaan. Suosituksen mukaan Suomen viranomaisten olisi ryhdyttävä toimiin, joissa pidetään yllä joustavaa ja avointa lähestymistapaa puiteyleissopimuksen soveltamisalaan ja virallistettava vuoropuhelu karjalankielisten edustajien kanssa, jotta voidaan vahvistaa heidän suojelemaan kansallisessa lainsäädännössä. Lisäksi muina suosituksina korostetaan, että

¹⁷ Ministerikomitean suositukset alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevasta eurooppalaisesta peruskirjasta 2018 (CM/RecChI(2018)5).

viranomaisten olisi varmistettava tiiviissä yhteistyössä saamelaisten kanssa, että saamelaisten perinteisten maa-alueiden käyttöä koskevat päätökset eivät vaikuta kielteisesti heidän mahdollisuuksiinsa ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan tällä alueella. Jotta voidaan turvata saamelaisten kulttuurinen ja institutionaalinen autonomia, viranomaisten olisi edelleen pyrittävä yksimielisyyteen asiaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta, ILO:n yleissopimuksen nro 169 alkuperäis- ja heimokansoista ratifioimisesta sekä Pohjoismaisesta saamelaissopimuksesta. Lisäksi suosituksissa nostetaan esiin viranomaisten velvollisuus selkeyttää tiiviissä yhteistyössä saamelaisten kanssa lakisääteisiä oikeuksia, jotka koskevat saamenkielisiä terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja saamelaisten kotiseutualueella, ja määritellään saavutettavissa olevat ja mitattavissa olevat tavoitteet. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävissä olisi oltava riittävät budjettivarat. Lisäksi viranomaisten olisi arvioitava saamenkielisten palvelujen tarve, ja tarvittaessa harkittava tiettyjen saamenkielisten palvelujen tarjoamisen tukemista saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Suosituksissa myös korostetaan tukea saamen kielen opetukselle kiinnittäen erityistä huomiota kielipesiin, etäopetukseen ja opettajankoulutukseen. Lisäksi viranomaisten olisi lisättävä ponnistelujaan romanikielen ja karjalan kielen elvyttämiseksi edistämällä aktiivisesti näiden kielten opetusta ensimmäisenä kielinä kouluissa. Lopuksi suosituksissa myös painotetaan etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) vahvistamista tiiviissä yhteistyössä kaikkien vähemmistöjen edustajien kanssa. Viranomaisten olisi erityisesti lisättävä vähemmistöedustajien osuutta, varmistettava jäsenyyksien valintaprosessin avoimuus, lisättävä budjetti- ja henkilöstöresursseja sekä harkittava ETNO:n oikeudellisen aseman virallistamista.¹⁸

3.3 Euroopan ihmisoikeussopimus ja tulkintakäytäntöä

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa säädetään syrjintäkiellosta. EIS 14 artiklan mukaan ”Tässä yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.” Huomionarvoista on, että EIS 14 artikla ei ole yleinen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosäännös. EIS 14 artiklan erityispiirre on se, että se on liitännäinen muihin EIS artikloihin. Tämä tarkoittaa sitä, että väitetyn syrjinnän tulee kuulua jonkin substanssiartiklan alaan. Syrjinnän tulee siis liittyä muissa artikloissa turvattuihin oikeuksiin. Kielellisiä oikeuksia sivuaa myös säännös,

¹⁸ Ministerikomitean suositukset kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa 2020 (CM/ResCMN(2020)1).

jonka mukaan jokaiselle rikoksesta syytetylle turvataan oikeus saada maksutta tulkin apua, jos hän ei ymmärrä tai puhu tuomioistuimessa käytettyä kieltä (EIS 6(3) artiklan e -alakohta). EIS 12. pöytäkirjan 1 artikla kaikkinaisen syrjinnän kiellosta on EIS 14 artiklaa kattavampi säännös.¹⁹

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on ottanut varsin tiukan linjan rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaan syrjintään. Se on todennut, että erilainen kohtelu, joka perustuu yksinomaan tai ratkaisevassa määrin henkilön etniseen alkuperään, ei voi olla objektiivisesti hyväksyttävää pluralismin ja erilaisten kulttuurien kunnioittamisen periaatteille rakentuissa nyky-yhteiskunnissa.²⁰ Vaikka EIS:ssä rotu, ihonväri, kieli, uskonto, kansallinen tai yhteiskunnallinen alkuperä mainitaan erillisinä syrjintäperusteina, oikeuskäytännössä ne ymmärretään oleelliseksi osaksi etnistä alkuperää.²¹

Euroopan ihmisoikeussopimus ei siten sisällä säännöstä, jossa turvattaisiin yleisellä tasolla yksilöiden kielellisiä oikeuksia tai vähemmistöjen oikeuksia. Vaikka tällaista yleistä säännöstä kielellisistä oikeuksista tai vähemmistöjen oikeuksista ei sopimuksessa ole, EIT on kuitenkin tulkintakäytännössään antanut painoarvoa erityisesti vähemmistöjen oikeuksille. EIT on ratkaissut vähemmistöjen oikeuksia koskevia tapauksia, mutta vain harvoin kysymys on koskenut vähemmistöön kuuluvien kielellisiä oikeuksia.

Romanivähemmistön oikeuksia koskevaa oikeuskäytäntöä on EIT:ssä kuitenkin jonkun verran. Esimerkiksi etniseen alkuperään perustuvasta välillisestä syrjinnästä oli kyse tapauksessa D.H. ym. v. Tšekin tasavalta (2007, suuri jaosto). Romaniperheiden lapset jätettiin yleisen koulutusjärjestelmän ulkopuolelle ja sijoitettiin oppimisvaikeuksista kärsiville tarkoitettuihin erityiskouluihin etnisen alkuperänsä perusteella.²² Myös tapauksessa Orsus ym. v. Kroatia (2010, suuri jaosto) oli kyse romanilasten syrjivästä erottelusta, kun kouluihin oli perustettu luokkia, joissa opetusohjelma oli

19 EIS 12. pöytäkirjan 1 artiklan turvaa yleisen syrjintäkiellon, joka on soveltamisalaltaan laajempi kuin EIS 14 artikla. Toistaiseksi kuitenkin 12. pöytäkirjan 1 artiklan yleisestä syrjintäkiellosta on vain vähän oikeuskäytäntöä. Ks. lisää Päivi Hirvelä ja Satu Heikkilä, *Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön*. Alma Talent 2017, s. 1218–1219.

20 Ks. esim. EIT Timishev v. Venäjä, 55762/00, 13.12.2005; EIT D.H. ym. v. Tšekin tasavalta, 57325/00, 13.11.2007, suuri jaosto.

21 Ks. lisää Hirvelä ja Heikkilä 2017, s. 1194–1195.

22 EIT D.H. ym. v. Tšekin tasavalta (2007), kohdat 206–219.

suppeampi kuin muissa luokissa. Tapauksessa ilmeni, että lapsia oli pidetty romani-luokilla antamatta heille tarpeellista kieliopetusta ja välittämättä siitä, että heidät olisi tullut siirtää sekaluokille riittävän kielellisen osaamisen perusteella.²³

EIS 14 artiklassa kielletty syrjintä voi perustua myös erilaiseen kohteluun kielen perusteella. Merkittävä kieleen liittyvä EIT:n ratkaisu liittyy koulutukseen. Tapauksessa *Belgian Linguistic v. Belgia* (1968) joukko vanhempia väitti, että koulutuksen tarjoamista koskeva kansallinen laki oli kielen perusteella syrjivä. Laissa säädettiin, että valtion antamaa koulutusta tarjottiin joko ranskan- tai hollanninkielisenä sen mukaan, katsottiinko alue ranskan- vai hollanninkieliseksi. Hollanninkielisellä alueella asuvien ranskankielisten lasten vanhemmat valittivat, että tämä vaikeutti tai teki mahdottomaksi heidän lastensa kasvattamisen ranskan kielellä. EIT katsoi, että kyse oli erilaisesta kohtelusta, joka oli kuitenkin oikeutettua. EIT:n ratkaisussa annettiin painoarvoa sille, että alueet olivat pääosin yksikielisiä. Erilainen kohtelu oli näin ollen oikeutettua, koska opetuksen antaminen kummallakin kielellä olisi ollut kohtuuton vaatimus valtiolle. EIT toi myös esiin, että perheillä oli mahdollisuus yksityisopetuksen käyttämiseen ranskankielisillä tai hollanninkielisillä alueilla.²⁴

EIT:n ratkaisukäytännöstä nousee esiin erityisesti kaksi vähemmistöjen oikeuksia koskevaa ratkaisua, joissa kielelliset oikeudet olivat keskiössä. Ensimmäinen vähemmistöjen kielellisiä oikeuksia koskeva ratkaisu on *Ekin v. Ranska* (2001).²⁵ Toinen EIT:n kielellisiä oikeuksia koskeva ratkaisu on *Kypros v. Turkki* (2001, suuri jaosto).²⁶ *Ekin v. Ranska* (2001) tapauksessa EIT katsoi, että Ranskan lainsäädäntö, joka mahdollisti ulkomaisten tai vieraskielisten julkaisujen hallinnollisen takavarikoinnin oli EIS 10 artiklan vastaista. *Kypros v. Turkki* (2001, suuri jaosto) ratkaisussa huomionarvoista puolestaan oli se, että EIT tunnisti kielellisen ulottuvuuden EIS:ssä turvattuihin oikeuksiin. Tässä tapauksessa Pohjois-Kyproksen viranomaiset olivat turvanneet peruskouluopetuksen kreikan kielellä kreikankielelliselle vähemmistölle, mutta evänneet tältä vähemmistöltä oikeuden kreikankieliseen opetukseen lukiossa. EIT katsoi, että oikeutta koulutukseen (EIS 1. pöytäkirjan 2 artikla) oli tässä tapauksessa loukattu. Keskeistä näissä EIT:n ratkaisuissa on huomata, että EIS:n sopimusvelvoitteita – kuten oikeutta koulutukseen ja sananvapautta – on mahdollista tulkita kielellisiä oikeuksia edistävällä tavalla.

23 EIT Orsus ym. v. Kroatia, 15766/03, 16.3.2010, suuri jaosto, kohdat 180–185.

24 EIT Relation to certain aspects of the laws on the use of language in education in Belgium (*Belgium Linguistic v. Belgia*, 1474/62+, 23.7.1968, suuri jaosto, kohta 42.

25 EIT *Ekin v. Ranska*, 39288/98, 17.7.2001.

26 EIT *Kypros v. Turkki*, 25781/94, 10.5.2001, suuri jaosto.

3.4 YK:n KP-sopimus ja sopimuksen tulkintakäytäntöä

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jälj. KP-sopimus) 27 artiklan mukaan: ”Niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.”

KP-sopimus sisältää myös yleisen syrjintäkieltosäännöksen, ja 26 artiklan mukaan: ”Kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan.” KP-sopimuksen syrjintäkielto vastaa siis esimerkiksi EIS:n yleistä syrjintäkieltosäännöstä (EIS 12. pöytäkirja), jossa kielletään syrjintä muun muassa kielen perusteella.

KP-sopimuksen valvontaelin – ihmisoikeuskomitea – ei KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevassa yleiskommentissaan painota artiklaan liittyviä kielellisiä oikeuksia. Näin ollen KP-sopimuksen 27 artikla ei näyttäisi tuovan lisäarvoa kielellisiä oikeuksia koskeviin ihmisoikeusvelvoitteisiin.²⁷

YK:n ihmisoikeuskomitea on yksiselitteisesti katsonut, että valtio voi sinänsä päättää, mitkä ovat viralliskieliä valtiossa, mutta valtiolla ei ole oikeutta määrittää, mitä kieltä yksityiset puhuvat yksityiselämän piiriin kuuluvissa tilanteissa. Oikeus puhua haluamaansa kieltä kuuluu olennaisesti ilmaisun- ja sananvapauden suojaan.²⁸ Siten ihmisoikeuskomitea – samoin kuin edellisessä luvussa kuvattu EIT – on tulkinnut ilmaisun- ja sananvapauden suojaan kielellisistä oikeuksista käsin.

²⁷ Ks. ihmisoikeuskomitean yleiskommentti (CCPR General Comment) nro 23, kohta 5.3.

²⁸ Ihmisoikeuskomitea, 47. istunto (session), yksilövalitukset nro. 359/1989 ja 385/1989, John Ballantyne and Elizabeth Davidson, and Gordon McIntyre v. Canada, 31.3.1993, kohta 11.4.

3.5 Yhteenvetoa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sisällöstä ja vaikutuksista

Eri kulttuurien ja kielellisen moninaisuuden kunnioitus on perustusvanlaatuinen arvo länsimaisille demokratioille. Erityisesti kansallisia ja alueellisia vähemmistöjä on haluttu suojella sekä kansainvälisin ihmisoikeussopimuksin että kansallisissa perustuslaeissa. Kun yhteiskunta perustuu yksilöiden kunnioittamiselle, on varsin johdonmukaista, että yksilöiden kunnioittamiseen kuuluu olennaisena osana myös ihmisten erilaisuuksien ja erityispiirteiden kunnioittaminen.²⁹

Euroopan neuvoston kielellisiä oikeuksia koskevista sopimuksista on johdettavissa julkiselle vallalle ja viranomaisille velvollisuus käyttää vähemmistökieltä tiettyjen edellytysten täyttyessä. Esimerkiksi jos vähemmistökielen puhujia on määrällisesti ja tietyllä alueella paljon, voi olla oikeutettua ja perusteltua tukea vähemmistökielen asemaa myös viranomaisissa ja esimerkiksi julkisissa palveluissa (vähemmistöpuiteyleissopimuksen 10(2) artikla).³⁰

Kielellisiä oikeuksia koskevat kansainväliset velvoitteet ovat kuitenkin oikeudellisessa mielessä ainoastaan minimistandardeja, eikä kielellisiä oikeuksia ole kirjoitettu kovinkaan velvoittavaan muotoon. Lisäksi kieliperuskirjan osalta valtioilla on mahdollisuus itse päättää, mitkä vähemmistökielet se päättää valita osaksi sopimusvelvoitteita ja mihin sopimusvelvoitteisiin haluaa sitoutua (nk. *à la carte* -sopimus). Lisäksi suhteellisuusperiaate on keskeisessä roolissa, kun kielellisiä oikeuksia koskevia velvoitteita sovelletaan. Suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että sopimusvaltioille asetettavien velvoitteiden täytyy olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Tällä tarkoitetaan sitä, että valtiolle kohdistuvat kansainväliset velvoitteet eivät saa muodostua kohtuuttomiksi tai luoda liian suurta taakkaa valtiolle.³¹

Euroopan neuvoston kielellisiä oikeuksia koskevat sopimukset – kieliperuskirja ja vähemmistöpuiteyleissopimus – eivät kumpikaan luo yksilöille suoria kielellisiä oikeuksia. Kieliperuskirja nimenomaisesti kieltää ajatuksen, että peruskirjalla luotaisiin yksilöille tai ryhmille suoria oikeuksia, vaan peruskirjalla luodaan sitoumuksia

29 Ks. esim. Susanna Pertot, Tom M.S. Priestly ja Colin H. Williams (toim.), *Rights, Promotion and Integration Issues for Minority Languages in Europe*. Palgrave Macmillan 2009.

30 Fernand de Varennes, *Language Rights Standards in Europe: The Impact of the Council of Europe's Human Rights and Treaty Obligations*, s. 23–31, teoksessa Susanna Pertot, Tom M.S. Priestly ja Colin H. Williams (toim.), *Rights, Promotion and Integration Issues for Minority Languages in Europe*. Palgrave Macmillan 2009, s. 27–28.

31 Ks. lisää esim. Jonas Christoffersen, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primacy in the European Convention on Human Rights*. Martinus Nijhoff Publishers 2009.

sopimusvaltiolle mahdollistaa tiettyjä etuuksia vähemmistökielille ja mahdollistaa vähemmistökielten käyttöä. Myös vähemmistöpuiteyleissopimuksen valmisteluasiakirjoista ilmenee, että sopimus on nimenomaan puitesopimus tarkoittaen, että sopimus sisältää ohjelmaluontoisia päämääriä, joita sopimusvaltiot sitoutuvat tavoittelemaan.³² Kansainväliset sopimukset jättävät siten varsin laajan liikkumatilan sopimusvaltioille vähemmistökielien aseman ja sisältöjen määrittelemisessä kansallisessa oikeusjärjestelmässä.

32 Ks. vähemmistöpuiteyleissopimuksen valmistelumateriaali (Explanatory Report).

4 Perustuslain 17 §:n 3 momentin sisältö, tausta ja tarkoitus

4.1 Yleisesti perustuslain 17 §:n 3 momentin oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan

Perustuslain 17 §:n taustalla on yhtäältä ajatus jatkaa jo 1919 hallitusmuodon (94/1919, HM) aikaista perinnettä turvata Suomen kaksikielisyyttä ja siihen liittyviä yksilöllisiä ja ryhmäkohtaisia oikeuksia (PL 17 §:n 1 ja 2 momentti). Toisaalta säännöksen 3 momentti täydentää kielellisiä oikeuksia ja vahvistaa oikeusjärjestelmän monikulttuurisuutta turvaamalla vähemmistöjen kielten ja kulttuurin asemaa. PL 17 §:n 3 momentin taustalla on vähemmistöjen oikeuksia koskevat kansainväliset sopimukset ja erityisesti kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 7–8/1976, KP-sopimus) 27 artikla.³³

Perustuslain 17 §:n 3 momentin säännöksestä ei ole esimerkiksi muita ryhmiä kuin saamelaisia ja viittomakielisiä koskevaa oikeuskäytäntöä ja vain vähän oikeuskirjallisuutta.³⁴ Tästä syystä säännöksen sisältö on jäänyt osittain epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi.

PL 17 §:n 3 momentin säännös ei rajoitu pelkästään kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan ulottuu laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Perustuslain yleinen perusoikeuksien turvaamissäännös (PL 22 §) huomioiden PL 17.3 § velvoittaa julkista valtaa sallimaan ja tukemaan siinä tarkoitettujen

33 Vähemmistöjen oikeuksia koskevia säännöksiä ei löytynyt vuoden 1919 hallitusmuodosta, sillä julkinen valta "ei halunnut kuulla mitään eräiden tämän maan pienten kielivähemmistöjen, kuten saamelaisten, romanien ja tataarien, oikeuksista. Välinpitämättömyydellä oli historialliset syynsä, eikä Suomessa mitenkään poikettu tässä suhteessa muusta Euroopasta." Ks. Antero Jyränki, Oikeus omaan kieleen – demokratia – oikeusvaltio, s. 91–104, teoksessa Antero Jyränki (toim.), Oikeuden kielet - Oikeus ja oikeudellinen ajattelu monikielisessä maailmassa. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu 1999, s. 98.

34 PL 17 §:n 3 momentin soveltamisratkaisut, jotka koskevat alkuperäiskansa saamelaisten oikeutta harjoittaa kulttuuriaan, ks. esim. KHO 2023:55, KKO 2022:26. Lisäksi PL 17 §:n 3 momentin oikeuskäytäntöä viittomakielen osalta, ks. esim. KHO 2016:73.

ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että vähemmistön vakiintuneella asemalla Suomessa saattaa olla merkitystä PL 17 §:n 3 momentista johdettavien positiivisten toimintavelvoitteiden asteelle ja sisällölle.³⁵

4.2 Kielellisten oikeuksien merkityksestä ja ulottuvuuksista

Kielellä on perustavanlaatuinen merkitys yksilön identiteettiin ja yhteisöllisyyteen sekä yhteiskunnalliseen vuoropuheluun. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että vähemmistökieliä on suojattava niiden itseisarvon vuoksi. Tällä tarkoitetaan, että ihmiset eivät näe kieltään ja kulttuuriaan vain välineinä muiden asioiden saavuttamiseksi. Pikemminkin he näkevät kielen ja kulttuurin roolin identiteettiä ja elämäntapaa konstituovina, arvoina sinänsä. Kansainvälisessä kirjallisuudessa kielelliset oikeudet nähdään erottamattomana osana kulttuurisia oikeuksia.³⁶

Toisaalta on samanaikaisesti korostettu, että tästä ei seuraa mitään erityisiä valtiota koskevia vaatimuksia. Ja vaikka kielellä olisi itseisarvo, voi silti olla, että oikeus oman kielen käyttämiseen perustuu nimenomaan sen välinearvoon, sen yhteiseen pikemminkin kuin erityiseen merkitykseen. Yksilöiden ja ryhmien kielelliset oikeudet on turvattu eri ihmisoikeussopimuksissa ja kansallisissa perustuslaeissa, mutta yksilöille ei kuitenkaan tunnusteta subjektiivista oikeutta omaan vähemmistökieleen.³⁷

Keskeinen kysymys on, mitä oikeus omaan kieleen sisältää. Minimivaatimus tai oikeuden ydin on tietysti se, että yksilö saa puhua omaa kieltään ilman rangaistuksen pelkoa. Lisäksi kielellisiin oikeuksiin kohdistuvien oikeudellisten velvoitteiden näkökulmasta keskeistä on tehdä jako, käytetäänkö kieltä yksityisesti vai julkisesti.³⁸ Esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomitea on yksiselitteisesti katsonut, että valtio

35 Tuomas Ojanen ja Martin Scheinin, Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §), s. 631–670, teoksessa Pekka Hallberg et al. (toim.), Perusoikeudet. WSOY 2011, s. 665.

36 Ks. esim. Mancini ja de Witte 2008.

37 Ks. esim. Eerik Lagerspetz, Valtio, oikeus ja kielellinen moninaisuus, s. 75–90, teoksessa Antero Jyränki (toim.), Oikeuden kielet - Oikeus ja oikeudellinen ajattelu monikielisessä maailmassa. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 1999, s. 80–81; Jyränki 1999, s. 92.

38 Ks. esim. Mancini ja de Witte 2008, s. 248; Tove Skutnabb-Kangas, Linguistic Human Rights, s. 235–247, teoksessa Lawrence M. Solan ja Peter M. Tiersma (toim.), The Oxford Handbook of Language and Law. Oxford University Press 2012, s. 238.

voi sinänsä päättää, mitkä ovat viralliskieliä valtiossa, mutta valtiolla ei ole oikeutta määrittää, mitä kieltä yksityiset puhuvat yksityiselämän piiriin kuuluvissa tilanteissa. Oikeus puhua haluamaansa kieltä kuuluu olennaisesti ilmaisun- ja sananvapauden suojaan.³⁹ Oikeus kommunikoida yhteiskunnassa omalla kielellään edellyttäisi muutakin kuin oikeutta puhua. Se edellyttäisi esimerkiksi sitä, että yksilölle taattaisiin mahdollisuus olla täysivaltainen kansalainen omalla kielellään ja toimia omaa kieltään käyttäen politiikassa ja viranomaisessa. Jos tällainen oikeus olisi, siitä seuraisi valtion velvollisuus tehdä kommunikaatio mahdolliseksi: julkisia asiakirjoja olisi käännettävä tälle kielelle, riittävän monien virkamiesten olisi osattava kieltä, tulkkipalveluja olisi oltava tarjolla ja yksityiset ja julkiset organisaatiot olisivat velvoitettuja huolehtimaan siitä, että oikeus toteutuisi.

Tutkijat ovatkin jakaneet kielelliset oikeudet ”välineelliseen osaan” (*instrumental language rights*) kuvaamaan kielellisten oikeuksien luonnetta julkisessa sfäärissä, ja ”ei-välineelliseen osaan” (*non-instrumental language rights*), jossa puolestaan painotetaan kielellisten oikeuksien itseisarvoa ja osuutta yksilön identiteetille.⁴⁰ Osa tutkijoista näkee, että kielellisten oikeuksien molemmat osa-alueet – sekä välineellinen että ei-välineellinen puoli – ovat kuitenkin tosiasiaa toisiinsa linkittyneitä.⁴¹ Kuitenkin oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna ero on hyvin oleellinen: yksilöllä on oikeus käyttää yksityiselämässään haluamaansa kieltä, eikä valtio voi siihen puuttua. Toisaalta yksilöllä ei ole oikeutta käyttää esimerkiksi viranomaisessa mitä tahansa haluamaansa kieltä ja vaatia palvelua tällä kielellä.

Kaiken kaikkiaan enemmistökielien ja vähemmistökielien välinen jako on aina valtion poliittinen ja distributiivinen päätös. Oli ratkaisu mikä tahansa, lähes poikkeuksetta se merkitsee hyötyjen ja rasitusten uudelleenjakoa. Kielellinen oikeus voidaan taata enemmän tai vähemmän tehokkaasti. Jos kielelliset oikeudet päätetään taata esimerkiksi tietylle vähemmistökielille, se merkitsee kuitenkin vähintään tietyn minimitason takaamista.⁴²

39 Ihmisoikeuskomitea, 47. istunto (session), yksilövalitukset nro. 359/1989 ja 385/1989, John Ballantyne and Elizabeth Davidson, and Gordon McIntyre v. Canada, 31.3.1993, kohta 11.4.

40 Ks. Ruth Rubio Marín, *Language Rights: Exploring the Competing Rationales*, s. 52–79, teoksessa Will Kymlicka ja Alan Patten (toim.), *Language Rights and Political Theory*. Oxford University Press 2003, s. 63.

41 Skutnabb-Kangas 2012, s. 243.

42 Ks. Lagerspetz 1999, s. 77–79.

Kielelliset oikeudet ovat luonteeltaan lähtökohtaisesti ryhmien oikeuksia eli ns. kolmannen sukupolven oikeuksia tai kollektiivisia oikeuksia.⁴³ Kuitenkin osa tutkijoista on eri mieltä ja näkevät kielelliset oikeudet nimenomaan yksilön oikeuksina. Kielelliset oikeudet turvaavat toki ryhmän yhteisiä arvoja, kuten kielen kulttuurista arvoa ja kieliryhmän kollektiivista identiteettiä, mutta kollektiiviset arvot oikeuden taustalla eivät tee kielellisistä oikeuksista ainoastaan kollektiivisia oikeuksia.⁴⁴ Toisaalta on myös esitetty, että kielelliset oikeudet ovat sekä yksilön että ryhmän oikeuksia, ja tämä ilmenee esimerkiksi siinä, että eri ihmisoikeussopimuksissa kielelliset oikeudet turvataan sekä yksilö- että ryhmätasolla.⁴⁵

Kielellisillä oikeuksilla on merkitystä myös muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kielellisiä oikeuksia koskevaa perusoikeussäännöstä täydentävät monet muut perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten säännökset. Perustuslain 6 §:stä voidaan johtaa oikeus kielellisesti yhdenvertaiseen kohteluun, minkä lisäksi säännöksen 2 momentissa on nimenomaisesti kielletty asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan muun muassa ”kielen” perusteella. Yhdenvertaisuusperiaate siis loogisesti suojaa oikeutta olla joutumatta syrjityksi kielen perusteella.⁴⁶

Oikeusturvaa koskevassa perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon eräänä ulottuvuutena on puolestaan oikeus tulkkaus- ja käännöspalveluihin tuomioistuimissa tai viranomaisessa asioitaessa. Vaikka oikeusturvasäännös ei itsessään turvaa yleistä ja ehdotonta oikeutta tällaisiin palveluihin, rikoksesta syytetyn oikeus tulkkaus- ja käännösapuun on nimenomaisesti turvattu osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä KP-sopimuksen 14 artiklan 3 (f) kappaleessa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 (e) kappaleessa.

Oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16.1 §) ja yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaan myös muuta kuin perusopetusta (PL 16.2 §) sisältävät tärkeän kielellisen ulottuvuuden. Jotta esimerkiksi pykälän 1 momentti voisi toteutua, tulee Suomeen saapuvien maahanmuuttajalasten saada

43 Ks. esim. Miodrag A. Jovanovic, *Recognizing Minority Identities through Collective Rights*. 27 *Human Rights Quarterly* 2 2005, 625–651; Antero Jyränki, *Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä*. Talentum 2003, s. 477.

44 Manicini ja de Witte 2008, s. 250.

45 Skutnabb-Kangas 2012, s. 240–241.

46 Ks. esim. Mancini ja de Witte 2008, s. 249; Martin Scheinin, *Constitutional Coexistence: Minority Rights and Non-Discrimination under the New Finnish Constitution of 2000*, s. 1–13, teoksessa Martin Scheinin ja Reetta Toivanen (toim.), *Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights*. Åbo Akademi University 2004, s. 8.

omalla kielellään ainakin sellainen integroiva alkuopetus, että kansallisilla kielillä annettavan perusopetuksen seuraaminen tulee tosiasiallisesti mahdolliseksi. Vastaavasti myös ”riittävien” sosiaali- ja terveyspalvelujen (PL 19.3 §) turvaamiseen liittyy kielellinen ulottuvuus, joka ei rajoitu kansalliskielten huomioon ottamiseen.⁴⁷

Kielellisillä oikeuksilla on eri ulottuvuuksia ja tutkijat ovat ryhmitelleet kielellisten oikeuksien ulottuvuuksia seuraavasti. Ensinnäkin kielellisiin oikeuksiin kuuluu olennaisena osana vapaus oman kielen käyttämiseen kansalaisyhteiskunnassa – voidaan puhua myös oikeudesta kielelliseen olemassaoloon. Toisena ulottuvuutena on oikeus suojaan oman kielen perusteella harjoitetulta syrjinnältä. Kolmantena osana on oikeus kielellisesti yhdenvertaiseen viranomaiskohteluun. Neljäntenä ulottuvuutena on oikeus kielelliseen identiteettiin, joka tarkoittaa oikeutta olla kielellisesti erilainen sekä kehittää omaa tai ryhmän kielellistä erikoislaatua. Viidentenä osana on oikeus omakieliseen opetukseen ja muuhun tiedonsaantiin omalla kielellä. Kuudentena ulottuvuutena on erotettu oikeus poliittiseen ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen omalla kielellä.⁴⁸

PL 17 §:n 1 ja 2 momentit turvaavat erityisesti suomen ja ruotsin kielen aseman ja esimerkiksi ulottuvuus, joka koskee kielellisesti yhdenvertaista kohtelua viranomaistoiminnassa, koskee vahvimmin suomen ja ruotsin kieltä. Vähemmistökieliä koskee erityisesti ulottuvuudet: vapaus oman kielen käyttämiseen yhteiskunnassa, oikeus omaan kielelliseen identiteettiin ja kieltä syrjiä kielen perusteella. Kuudes ulottuvuus, joka koskee oikeutta omankieliseen opetukseen, koskee PL 17 §:n 2 momentin mukaisesti oikeutta suomen- tai ruotsinkieliseen opetukseen. Muihin kieliryhmiin nähden vastaava toimintavelvoite voidaan johtaa PL 17 §:n 3 momentista, jonka mukaan saamelaisilla, romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.⁴⁹

Oikeus poliittiseen ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen omalla kielellä saa perustuslain suojaa paitsi PL 17 §:stä myös PL 14 §:n 3 momentista, joka asettaa julkiselle vallalle tehtävän edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain säännös eduskuntatyön kielistä (PL 51 §) asettaa kuitenkin suomen ja ruotsin erityisasemaan poliittisen osallistumisen ja päätöksenteon keskeisimmällä osa-alueella.

47 Ks. eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOA 70/4/14 annettu 30.1.2015.

48 Jyränki 1999, s. 92; Manicini ja de Witte 2008, s. 248–249.

49 Ojanen ja Scheinin 2011, s. 634.

4.3 Perustuslain 17 §:n 3 momentin kieliryhmät

4.3.1 Sääntelyvaraukset

Huomionarvoista on, että perustuslain 17 §:n 3 momentti sisältää sääntelyvarauksia ja -viittauksia. Sääntelyviittaus voi sisältää lainsäätäjälle asetetun toimeksiannon. Lakiviittaus voi osoittaa, että jonkin asian yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Lakivaraus saattaa asiallisesti edellyttää, että siinä säädetystä asiasta säädetään yksityiskohtaisemmin lailla, koska muussa tapauksessa sääntely voi jäädä aukolliseksi. Tällaista toimeksiannon luonnetta on esimerkiksi perustuslain 17 §:n 3 momentin sisältämällä lakivaruksella, jonka mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Tämä säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata saamelaisille yksilöllinen oikeus asioida viranomaisessa äidinkielellään, saamalla, laissa tarkemmin säädettyssä laajuudessa.⁵⁰

Sääntelyvarauksella tarkoitetaan lakiviittausta, jossa lainsäätäjää ei suoranaisesti oikeuteta rajoittamaan perusoikeutta, vaan jossa viitataan lainsäätäjän tehtävään antaa perusoikeuden käyttöä koskevia tarkempia säännöksiä. Toisin sanoen lainsäätäjälle asetetaan selvä perusoikeuden turvaamistehtävä. Turvaamistehtävän lisäksi sääntelyvaraus jättää lainsäätäjälle harkintavaltaa tämän säätäessä kyseisistä oikeuksista. Lainsäätäjä voi esimerkiksi rajata saamen kielen käyttämisoikeuden määrättyihin asioihin tai viranomaisiin perustuslain estämättä.⁵¹ Tausta-ajatuksena on, että perustuslain perusoikeussäännös ei yksinään riitä turvaamaan perusoikeutta käytännössä, vaan se edellyttää tuekseen muita lainsäädäntöjärjestelyitä, esimerkiksi organisaatio- ja menettelysäännöksiä, jotta yksilö voi täysimääräisesti käyttää perusoikeuttaan. Sääntelyvaraus viittaa siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy vasta perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta.⁵²

Sääntelyvaraus asettaa lainsäätäjälle velvollisuuden antaa perusoikeutta täsmäntäviä säännöksiä, joita ilman perusoikeussäännös jäisi tavallaan ilmaan. PL 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Lisäksi säännöksen viimeisen virkkeen mukaan: ”viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua

50 HE 309/1993 vp, s. 9; Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY 2001, s. 27.

51 HE 309/1993 vp, s. 28.

52 PeVM 25/1994 vp, s. 5–6; Viljanen 2001, s. 34, Maija Sakslin, Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki, s. 221–254, teoksessa Liisa Nieminen (toim.), Perusoikeudet Suomessa. Kauppakaari 1999, s. 226.

tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.” Toisin sanoen PL 17 §:n 3 momentti sisältää lainsäätäjälle nimenomaisen velvoitteen säätää lailla saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa sekä turvaamaan lainsäädännössä viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet.

Oikeuskirjallisuudessa on korostettu, että perusoikeuden sääntelyvaraus (”säädetään tarkemmin lailla”; ”turvataan lailla”) tarkoittaa ennen kaikkea lainsäätäjän velvollisuutta antaa perusoikeutta täsmentäviä säännöksiä ja konkretisoida perusoikeussäännöksen sisältöä.⁵³ Myös perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan viittaus täydentävään sääntelyyn merkitsee sitä, että lainsäätäjä on velvollinen antamaan tällaisia täsmentäviä säännöksiä.⁵⁴ Laki voidaankin nähdä näiden oikeuksien kohdalla myös yhtenä keinona, jonka avulla perusoikeus käytännössä toteutuu. Sääntelyvarausten näkökulmasta on selvää, että saamelaisten oikeus käyttää saamen kieltä viranomaisessa sekä viittomakielisten oikeudet tulkkaus- ja käännösapuun turvataan muita kielivähemmistöjä nähden paremmin.

Saamen kieli

Oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään saamen kielilaissa (1086/2003). Lain tarkoittamia saamen kieliä ovat inarin-, koltan- ja pohjoissaame. Saamen kielilain 2 §:ssä luetellaan ne viranomaiset, joihin lakia sovelletaan. Lain soveltamisen pääpaino on saamelaisten kotiseutualueella, johon kuuluvat Enontekiön, Utsjoen ja Inarin kunnat sekä Sodankylän pohjoisosassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue.⁵⁵

Saamelaiset ovat perustuslain mukaan myös Suomen alkuperäiskansa, jolla on koti-seutualueellaan kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (PL 121 §:n 4 momentti).⁵⁶

53 Viljanen 2001, s. 34–36.

54 HE 309/1993 vp, s. 28.

55 Saamen kielilain soveltamisesta, ks. esim. KHO 2012:101.

56 Ks. laki saamelaiskäräjistä (974/1995); ks. lisää myös Juha Guttorm, Saamelaisten itsehallinto Suomessa – dynaaminen vai staattinen? Tutkimus perustuslaissa turvatun saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996–2015. Acta Universitatis Lapponiensis 2018.

Viittomakielet

PL 17 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Viittomakielilain (359/2015) mukaan viranomaisella on velvollisuus edistää viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään.

Viittomakielilaki koskee suomalaista ja suomenruotsalaista viittomakieltä. Säännöksiä viittomakielen tulkitsemis- ja käännösavusta on eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Myös muilta osin viittomakieltä käyttävien kielellisistä oikeuksista säädetään eri hallinnonalojen lainsäädännössä, kuten opetusta ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon koskevassa lainsäädännössä.⁵⁷

Romanikielelle ja karjalan kielelle ei ole säädetty omaa kielilakia, eikä karjalan kieltä mainita nimenomaisesti perustuslaissa. PL 17.3 §:n säännös ei sisällä sääntelyvarausta tai lakiviittausta romanikielen tarkemmasta turvaamisesta tai säännöksessä mainitun käsitteen ”muiden ryhmien” kielellisistä oikeuksista.

4.3.2 Perustuslain 17 §:n 3 momentissa mainitut kieliryhmät vs. muut kieliryhmät

Tässä luvussa tarkasteltavaksi tulee erityisesti se, onko oikeuden tasossa eroja eri kieliryhmien välillä (säännöksessä mainitut kieliryhmät vs. muut kieliryhmät). Ainoastaan saamelaisten ja romanien oikeudet omaan kieleen ja kulttuuriin mainitaan nimenomaisesti PL 17 §:n 3 momentissa. Säännöksen mukaan myös ”muilla ryhmillä” on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Hallituksen esitöissä viitataan muiden ryhmien osalta esimerkiksi juutalaisiin ja tataareihin.⁵⁸ Säännöksen viimeisessä virkkeessä mainitaan myös nimenomaisesti viittomakieltä käyttävien oikeudet tulkkauks- ja käännösapuun. Keskeinen kysymys on, onko esimerkiksi karjalan kielen asema eri verrattuna saamen, romanin tai viittomakieleen, koska sitä ei nimenomaisesti mainita perustuslain säännöksessä. Lisäksi tulkintaa vaativa kysymys on, onko viittomakielillä myös yleisesti oikeus kielellisiin oikeuksiin, vaikka perustuslain säännöksessä viittomakielien asema turvataan nimenomaisesti tulkkauksen tai käännösavun kautta.

⁵⁷ Viittomakielen tulkitsemis- ja käännösavusta hallintoprosessissa, ks. esim. KHO 2016:73.

⁵⁸ HE 309/1993 vp, s. 44.

PL 17 §:n 3 momentti suojaa useiden vähemmistöryhmien kielellisiä oikeuksia ja oikeutta omaan kulttuuriin. Oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomio säännöksen kirjoittamistapaan. Säännöksen mukaan: ”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus - -”. Esimerkiksi Husa ja Jyränki katsovat, että varsinaiset vähemmistöperusoikeudet koskevat saamelaisia ja romaneja.⁵⁹ Säännös on myös ymmärretty siten, että se yhtäältä koskee yhteisesti hyvin erilaisia vähemmistöryhmiä, mutta toisaalta mahdollistaa sillä tavoin porrastetun toteuttamisen, että eri ryhmien erityisasema vaikuttaa perustuslaista seuraavien veloitteiden laajuuteen ja täsmälliseen sisältöön. Oikeudellisten vaikutusten porrastuneisuutta ilmaisee se, että tietyt vähemmistöt on mainittu säädöksessä nimeltä.⁶⁰ Porrastuneisuus näyttäytyy käytännössä siten, että säännöksessä mainituilla kieliryhmillä on vahvempi asema kuin muilla. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että osalla kieliryhmistä on lainsäädännön tuki, osittainen tuki tai ei tukea lainkaan.⁶¹

Säännöksessä ei käytetä sanaa ”vähemmistö”, vaan oikeudet turvataan saamelaisille alkuperäiskansana sekä romaneille ja muille ryhmille. Perusoikeusuudistuksen esitöissä sanaa ”ryhmä” perustellaan jossain määrin epäselvästi viittaamalla siihen, että säännöksen kohderyhmä on ”pitkälti sama” kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetty vähemmistökäsite.⁶²

Ihmisoikeussopimuksissa ei kuitenkaan esiinny yhtenäistä ja selväpiirteistä vähemmistökäsitettä, vaan eri sopimusten tulkinnassa esimerkiksi ryhmän vakiintuneisuudelle saatetaan asettaa hyvinkin erilaisia vaatimuksia. Kun universaalisesti yhteisesti tunnustettua vähemmistö -käsitettä ei ole, niin valtiot ovat periaatteessa vapaita päättämään itse, mitkä tekijät vaikuttavat siihen, että ryhmä voidaan ymmärtää nimenomaan vähemmistöksi. On kuitenkin muistettava, että vaikka valtio turvaa vähemmistöjen oikeuksia valtiosäännössään, niin vähemmistöt eivät ole olemassa itsestään. Vähemmistöjen oikeudellinen olemassaolo on kiinni valtion päätöksestä ja valinnasta. Erityinen suojelu voidaan turvata tehokkaammin ja laajemmin jollekin tietylle vähemmistölle, kun taas toiset vähemmistöt voivat turvautua oikeudellisesti vain syrjintäkieltoon. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että numeeriset, historialliset, poliittiset ja taloudelliset syyt voivat olla taustalla, kun eri vähemmistöjen oikeudellisesta suojelusta ja suojelun asteesta on valtiossa päätetty.⁶³

59 Jaakko Husa ja Antero Jyränki, Valtiosääntöoikeus. Systemaattinen yleisesitys Suomen valtiosäännöstä. Kauppakamari 2021, s. 211.

60 Ojanen ja Scheinin 2011, s. 657.

61 Kielipoliittinen ohjelma 2022, s. 19.

62 HE 309/1993 vp, s. 65.

63 Manicini ja de Witte 2008, s. 254.

Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä säännöksen soveltamisalaa täsmennettiin korostamalla, että säännös ei rajoitu yhtäältä koskemaan vain perinteisiä Suomessa olevia vähemmistöjä, mutta toisaalta säännös ei koske mitä tahansa satunnaisesti Suomessa oleskelevaa ihmisjoukkoa. Perustelujen mukaan ”ryhmältä edellytetään tiettyä kiinteyttä ja pysyvyyttä”.⁶⁴

PL 17 §:n 3 momentin säännös voidaan siten yhtäältä ymmärtää edellä kuvatun mukaisesti siten, että säännös mahdollistaa eri kieliryhmien oikeuksien toteuttamisen porrastetusti ja että eri kieliryhmillä olisi erityisasema toisiin kieliryhmiin nähden. Toisin sanoen, koska säännöksessä mainitaan nimenomaisesti saamelaiset alkuperäiskansana ja romanit sekä viittomakielet, voidaan argumentoida, että perustuslainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että näihin kieliryhmiin kuuluvilla olisi ikään kuin erityisasema toisiin Suomessa oleviin kieliryhmiin nähden (kuten esimerkiksi karjalan kieleen nähden).⁶⁵ Lisäksi kansainväliset kielellisiin oikeuksiin kohdistuvat kansainväliset velvoitteet mahdollistavat sen, että eri kielivähemmistöjen oikeuksia turvataan sopimusvaltiossa keskenään eri tavalla.⁶⁶

Toisaalta edellä kuvattu tulkinta porrastetusta oikeuksien toteuttamisesta tai eri kieliryhmien erityisasemasta toisiin kieliryhmiin nähden on verrattain ongelmallinen sekä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden että yleisten kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. PL 6 § turvaa jokaisen yhdenvertaista kohtelua ja esimerkiksi kieleen perustuva syrjintä on nimenomaisesti yksi kielletyistä syrjintäperusteista.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että romanien suora mainitseminen perustuslain 17 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä johtuu ennen kaikkea siitä, että sääntämisaikana haluttiin korostaa romaniväestöön kohdistuvan syrjinnän historiallisen pitkäkestoista jatkumista ja siksi nostaa romanien oikeuksien turvaaminen

64 HE 309/1993 vp, s. 65.

65 Ojanen ja Scheinin 2011, s. 657. Markku Suksi tuo esiin, että perustuslaki antaa erityistä suojaa kansallisten kielten lisäksi saamen kielille, viittomakielille, romanin kielelle ja ”muille kielille”. Ks. Markku Suksi, *Finnish and Swedish as National Languages of Finland: A Linguistic Human Rights Success Story – Why and How?* s. 477–452, teoksessa Tove Skutnabb-Kangas ja Robert Phillipson (toim.), *The Handbook of Linguistic Human Rights*. John Wiley & Sons 2023, s. 477.

66 Esimerkiksi kieliperuskirja perustuu siihen, että valtiot voivat itse päättää millä tasolla ne kutakin vähemmistökieltä turvaavat.

nimenomaisesti esille säännöksessä.⁶⁷ Perustuslainsäätäjän tarkoitus ei siten näytä olleen asettaa eri vähemmistökieliryhmiä eri asemaan sen perusteella, mainitaanko kieliryhmät nimenomaisesti säännöksessä vai ei.

Viittomakielen osalta hallituksen esityksessä korostetaan, että viittomakieli voidaan kielellisenä järjestelmänä rinnastaa puhuttuihin kieliin. Hallitusmuotoon ehdotettiin otettavaksi maininta viittomakieltä käyttävien oikeuksien turvaamisesta lailla.⁶⁸ Perustuslakivaliokunta päätti lisätä viittomakieltä koskevaan virkkeeseen vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksia koskevan turvaamisvelvoitteen.⁶⁹ Nähdäkseni on varsin selvää, että perustuslainsäätäjän tarkoituksena on ollut rinnastaa viittomakieli puhuttuihin kieliin, ja turvata viittomakieltä käyttävien kielelliset oikeudet. Tämän lisäksi perustuslakivaliokunnan tekemän lisäyksen myötä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Perustuslakivaliokunta perustelee lisäystä seuraavasti: ”valiokunnan käsityksen mukaan perustuslakiin on aiheellista ottaa myös vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksia koskeva turvaamisvelvoite.”⁷⁰ En siis näkisi, että viittomakieltä käyttävien oikeudet turvataan erityisesti vammaisuuden takia tulkitsemis- tai käännösavun kautta, vaan viittomakieli rinnastuu itsenäisesti muihin PL 17 §:n 3 momentin säännöksessä tarkoitettuihin kotoperäisiin vähemmistökieliin.⁷¹

4.4 Yhteenvetoa PL 17 §:n 3 momentin sisällöstä

Vähemmistökieliryhmien keskinäisen aseman näkökulmasta keskeinen kysymys on, onko PL 17 §:n 3 momentin kielellisten oikeuksien tasossa eroja eri kieliryhmien välillä sen perusteella, mainitaanko säännöksessä kieliryhmä nimenomaisesti vai

67 Scheinin 2004, s. 9. Romanian asemasta Suomessa ks. esim. Panu Pulma (toim.), Suomen romanien historia. Suomalaisen kirjallisuuden seura 2012. Ks. myös Reetta Toivonen, Beyond legal categories of indigeneity and minority-ness: The case of Roma and falling in-between, s. 65–88, teoksessa Roberta Medda-Windischer, Caitlin Boulter ja Tove H. Malloy (toim.), Extending the Protection to Migrant Populations in Europe: Old and New Minorities. Routledge 2019.

68 HE 309/1993 vp, s. 66.

69 PeVM 25/1994 vp, s. 9. Hallituksen esityksen 309/1993 vp 14 §:n 3 momentin virke kuuluu: ”Viittomakieltä käyttävien oikeudet turvataan lailla.” Perustuslakivaliokunta lisäsi säännökseen tulkitsemis- ja käännösavun seuraavasti: ”Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.”

70 PeVM 25/1994 vp, s. 9.

71 Tätä tulkintaa tukee myös YK:n vammaisyleissopimuksen 2 artiklan 2 kohta.

ei. Toisin sanoen kysymys on, turvataanko säännöksessä mainitut vähemmistökieliryhmät (saamen kieli, romanikieli ja viittomakieli) ikään kuin korkeammalle tasolle verrattuna niihin vähemmistökieliryhmiin, joita ei nimenomaisesti mainita säännöksessä (esim. karjalan kieli).

Yhtäältä kansainvälinen kielellisiin oikeuksiin kiinnittyvä normisto ja osa oikeustieteen tutkijoista puoltavat sitä näkemystä, että vähemmistökieliä voidaan turvata keskenään eri tavoin esimerkiksi sen perusteella, kuinka paljon vähemmistökieltä puhutaan tai muista historiallisista tai poliittisista syistä.⁷² Toisaalta näyttäisi siltä, että perustuslainsäätäjä ei ole tarkoittanut tehdä eroa oikeuksien tason välillä sen perusteella, mainitaanko vähemmistökieliryhmä nimenomaisesti PL 17 §:n 3 momentissa vai ei.⁷³

Näkisin, että enemmän eri vähemmistökieliryhmien oikeudelliseen asemaan vaikuttaa se, onko perustuslaissa sääntelyviittaus em. kieliryhmän osalta vai ei. Toisin sanoen, keskeistä vähemmistökieliryhmän oikeuksien turvaamisen kannalta näyttäisi olevan se, edellyttääkö perustuslaki, että tämän ryhmän kielellisistä oikeuksista säädetään tarkemmin lailla.

Kielelliset oikeudet tuottavat selkeän neutraalisuusongelman valtiolle: kaikkia kieliryhmiä ei voi kohdella samalla tavoin. Lisäksi monet kieliryhmät voivat olla niin pieniä, että kielellisten oikeuksien takaaminen niiden jäsenille on käytännössä mahdotonta. Toisaalta suuriakin ryhmiä voi olla niin paljon, että niille kaikille ei voi myöntää samoja oikeuksia.⁷⁴ Kaikkien kieliryhmien tasa-arvoinen kohtelu voi olla mahdollista vain valtiossa, joka sattuu olemaan kielellisesti homogeeninen. Tällaisia valtioita tuskin kuitenkaan on. Tässä mielessä kielelliset oikeudet väistämättä poikkeavat liberaalisen valtiosääntöajattelun tunnustamista perinteisistä oikeuksista, koska kielellisten oikeuksien toteuttamiseen väistämättä vaikuttaa sellainen mieli-valtainen seikka kuin kielellisen ryhmän koko. Tämän vuoksi esimerkiksi Lagerspetz on katsonut, että kielelliset oikeudet voidaan nähdä lähinnä ryhmien neuvotteluvoimaan perustuvina käytännön kompromisseina. Ne voivat joissakin tilanteissa olla hyödyllisiä, mutta yhdelläkään valtiolla ei tässä ajattelutavassa voi olla velvollisuutta taata kaikkien kielivähemmistöjensä oikeuksia. Tosiasia lisäksi on, että kielellisiä

72 Ks. esim. Ojanen ja Scheinin 1999, s. 657.

73 Ks. HE 309/1993 vp, s. 65; Scheinin 2004, s. 9.

74 Keskustelua esimerkiksi maahanmuuttajien kielellisistä oikeuksista, ks. esim. Sirkku Latomaa, Maahanmuuttajien kielelliset oikeudet, s. 61–81 teoksessa Anna Mauranen ja Liisa Tiittula (toim.), Kieli yhteiskunnassa – yhteiskunta kielessä. 60 Suomen soveltavan kielitieteen julkaisuja 2002.

oikeuksia ei voida tosiasiallisesti taata yhtäläisesti kaikille.⁷⁵ Oikeus omaan kieleen voi tehokkaasti toteutua vain, kun kyseisen kielen puhujien suhteellinen osuus on riittävä, joten kielioikeudet on usein luonteva jakaa alueellisesti.

75 Lagerspetz 1999, s. 84–85.

5 Kielellisten oikeuksien tulkinnasta

5.1 Yleisesti TSS-oikeuksien tulkinnasta

Perusoikeuksia on tapana ryhmitellä niiden sisällön tai vaikutuksen perusteella. Oikeuskirjallisuudessa perusoikeudet on ryhmitelty seuraavasti: (1) osallistumisoi-
keudet; (2) vapausoikeudet ja oikeusturva; (3) yhdenvertaisuusoikeudet; (4) talou-
delliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (nk. hyvinvointioikeudet).⁷⁶

Toinen tapa ryhmitellä perus- ja ihmisoikeuksia on sukupolvien kautta. Ensimmäi-
sen sukupolven oikeuksiin kuuluu kansalais- ja vapausoikeudet. Taloudelliset, sosi-
aaliset ja sivistykselliset oikeudet (jäljempänä TSS-oikeudet) luetaan perinteisesti
toisen sukupolven oikeuksiin, joissa korostuu valtiokoneiston positiiviset toimet
näiden oikeuksien toteuttamiseksi. Toisin sanoen, näiden oikeuksien toteutumisen
on nähty vaativan valtiolta toimista pidättäytymisen sijaan aktiivisia toimia. Lisäksi
niin sanotuiksi kolmannen sukupolven oikeuksiksi lasketaan sellaiset perusoikeu-
det, joita voidaan kuvata luonteeltaan solidaarisuus- tai vähemmistöoi-
keuksiksi. Kolmannen sukupolven oikeudet muodostavat ensimmäisestä ja toisesta
sukupolvesta poikkeavan ryhmän siksi, että useat tällaiset normit ovat oikeudelli-
selta sitovuudeltaan vielä varsin väljiä ja ohjelmaluonteisia. Tällaisina väljinä ja ohjel-
maluonteisina oikeuksina on korostettu esimerkiksi ympäristöön liittyviä oikeuksia
(PL 20 §) ja vähemmistöjen oikeuksia (PL 17.3 §).⁷⁷

Tämän selvityksen näkökulmasta vähemmistökieliin ja -kulttuuriin liittyvät oikeu-
det kuuluvat sekä TSS-oikeuksiin että kolmannen sukupolven oikeuksina nähtäviin
vähemmistö- ja ryhmien oikeuksiin. Toisaalta tarkan perusoikeusluokittelun sijaan
voisi olla perusteltua puhua yleisemmin perus- ja ihmisoikeustutkimuksesta, ja jät-
tää tarkemman perusoikeus- tai oikeudenalaluokittelun syrjemmälle.⁷⁸ Kuitenkin
perusoikeuksien luokittelu kuvastaa paljon sitä, millaisia haasteita eri tavoin muo-
toiltuihin perusoikeuksiin tulkinnallisesti liittyy.

76 Esim. Husa ja Jyränki 2021, s. 142.

77 Ks. esim. Mikael Hidén, Perusoikeudet Hallitusmuodon II luvussa. Oikeustiede-Jurisp-
rudentia I (1971), s. 1–17, Suomalainen Lakimiesyhdistys 1971; Ilkka Saraviita, Suomen
perusoikeusjärjestelmä. Pandecta 1998, s. 30–33; Jaakko Husa, Perusoikeudet valtio-
sääntöoikeudessa ja valtiosääntöoikeustieteessä, s. 275–307, teoksessa Liisa Nieminen
(toim.), Perusoikeudet Suomessa. Kauppakaari 1999, s. 292.

78 Ks. esim. Liisa Nieminen, Terveys ihmisoikeuskysymyksenä. SLY 2015, s. 11–17.

Perusoikeuksien yleiset opit ovat kehittyneet ensisijaisesti perinteisten kansalais- ja vapausoikeuksien pohjalta. Sen vuoksi ne ovat joiltakin osin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien kannalta puutteellisia tai niihin soveltumattomia. Osittain TSS-oikeuksiin liittyvää niin kutsuttua hampaattomuutta selittääkin se, että ne on alistettu oikeudelliselle retoriikalle, joka ei niihin sovellu. Perusoikeuksien tulkintaan vaikuttavatkin erilaiset perusoikeusteoriat tai paradigmat, jotka määrittävät sitä, miten yksilön ja yhteiskunnan välinen suhde ymmärretään. Perusoikeusuudistuksen jälkeinen oikeustila ilmentää hyvinvointioikeudellista paradigmaa, jonka mukaan yhteiskunnan tehtävänä on turvata tosiasialliset edellytykset ihmisarvoiselle elämälle.⁷⁹

Moderni perus- ja ihmisoikeustutkimus tunnustaa vapausoikeuksien ja TSS-oikeuksien välisen erottamattoman yhteyden ja oikeuksien kokonaisuuden. Samaan aikaan on kuitenkin muistettava, että perusoikeudet ovat erilaisia esimerkiksi henkilölliseltä ulottuvuudeltaan, niiden velvoittamien tahojen ja sallittujen oikeuden rajoittamisperusteiden osalta. Keskeinen kysymys TSS-oikeuksien tulkinnassa ei ole se, ovatko TSS-oikeudet oikeudellisesti velvoittavia, vaan se, minkälaisia oikeuksia ja velvollisuuksia ne sisältävät ja keitä ovat niiden oikeuttamat ja velvoittamat tahot.⁸⁰

TSS-oikeuksien toteutuminen on nähty olevan merkittävästi suuremmassa määrin riippuvainen julkisyhteisöjen käytettävissä olevista taloudellisista resursseista kuin muiden perusoikeuksien toteutuminen. Osa TSS-oikeuksista on myös argumentoitu olevan laadultaan lähempänä valtion tehtävämäärittelyä kuin yksilön oikeuksia. Niiden luokittelulla perusoikeuksiksi saattaa kuitenkin olla merkitystä tilanteissa, joissa perusoikeudet vahvistavat toinen toistensa vaikutusta tai joissa perusoikeudet asettuvat vastakkain.⁸¹

Perusoikeuksilla on erilaisia tehtäviä. Näitä tehtäviä on esimerkiksi jakaa toimivaltaa, antaa toimivaltuuksia, asettaa toimintaveloitteita ja perustaa oikeuksia yksilöille. Jotkut TSS-oikeudet on kirjattu vahvasti julkiseen valtaan kohdistuvana arvopäämäärän edistämismittana. Lisäksi esimerkiksi sosiaalisten oikeuksien on nähty asettavan kehukset lainsäätäjän sosiaalipoliittiselle päätöksenteolle. Lisäksi sosiaalisista oikeuksista säättäminen perustuslaissa luo pysyvyyttä sosiaalisina perusoikeuksina turvatuille arvoille. Pysyvyys merkitsee ennen kaikkea sitä, että kun esimerkiksi

79 Ks. esim. Saksliin 1999, s. 223–224.

80 Saksliin 1999, s. 224; Liisa Nieminen, Equality and Social Rights within the Finnish Welfare State. 68 *Scandinavian Studies in Law* 2021, s. 231–248.

81 Ks. esim. Jyränki 2003, s. 478. Ks. myös Daphne Barak-Erez ja Aeyal M. Gross, Exploring social rights: between theory and practice. Hart 2007.

sosiaaliturvajärjestelmää muutetaan valtiontaloudellisista syistä, muutosten tulee tapahtua perustuslain asettamien oikeuksien, velvollisuuksien ja tavoitteiden puitteissa.⁸²

TSS-oikeuksien kohdalla on tavattu korostaa, etteivät ne esimerkiksi turvaa olemassa olevia sosiaaliturvajärjestelyjä, eivätkä ne ota kantaa siihen, minkälainen sosiaalipoliittinen malli Suomessa on oltava. Toisin sanoen perusoikeudet eivät edellytä, että kaikilla henkilöillä olisi oikeus samanlaiseen sosiaaliturvaan saman riskin aikana.⁸³ Kielellisten oikeuksien kohdalla tämä vastaavasti tarkoittaa, että perustuslaista ei voida suoraan johtaa, minkälainen vähemmistökielipolitiikka Suomessa on oltava. Lisäksi PL 17.3 § ei edellytä, että kaikilla vähemmistöryhmillä olisi oltava oikeus samantyyppisiin kielellisiin oikeuksiin.

Demokraattisesti valitulle lainsäätäjälle on perustuslaissa asetettu tietty liikkumavara, jossa se voi legitimiesti toteuttaa haluamaansa lainsäädäntöpolitiikkaa ja tehdä valintoja yhteiskunnan kehittämisessä. Perusoikeudet yhtäältä rajoittavat ja toisaalta ohjaavat lainsäätäjän toimia, mutta suoraa velvoitetta esimerkiksi ryhtyä toimenpiteisiin tietyn vähemmistökielen aseman parantamiseksi ei perustuslain 17.3 §:n säännöksestä voida johtaa. PL 17 §:n 3 momentista seuraa lainsäätäjän toimeksianto säätää lailla saamen kielen käyttämisestä viranomaisesta sekä turvata lainsäädäntöteitse viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet.

5.2 Oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan

PL 17.3 §:n säännös on nähty velvoittavan julkista valtaa sallimaan ja tukemaan ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Oikeuskirjallisuuden mukaan säännös tarjoaa valtiosääntöoikeudellisen perustan säännöksessä tarkoitettujen ryhmien elinolosuhteiden kehittämiseksi niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen.

82 Ks. Sakslin 1999, s. 230; Eeva Nykänen, Laura Kallioma-Puha ja Yrjö Mattila (toim.), Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2017.

83 Ks. Sakslin 1999, s. 230.

Toisaalta on korostettu, että säännös ei merkitse säännöksessä tarkoitettujen ryhmien oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriinsa vedoten poiketa suomalaisesta oikeusjärjestyksen asettamista säännöistä.⁸⁴

Perustuslain luoma normatiivinen kehys kielellisten oikeuksien osalta on verrattain laaja ja kompleksinen. Nimittäin vähemmistökieliryhmät voivat ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, mutta perustuslaki ei luo oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin. Takarajana ryhmien omaehtoiselle kielen ja kulttuurin kehittämiselle on se, että toiminta ei saa olla Suomen oikeusjärjestyksen vastaista toimintaa. Tätä taustaa vasten vähemmistöryhmillä on yhtäältä varsin suuri liikkumatila itse ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan, mutta toisaalta julkiselle vallalle ei ole säännökseen kirjattua nimenomaista velvoitetta osallistua eri kielivähemmistöjen kielellisten tai kulttuuristen oikeuksien tukemiseen.

Perustuslaki sisältää erinäisiä perusoikeuksia, joista puuttuu kokonaan perusoikeuden rajoituslause tai lakivaraus tai lakiviittaus. PL 17.3 §:n ensimmäinen virke on tällainen. PL 17.3 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan: ”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.” Oikeuskirjallisuudessa on korostettu, ettei lakivarauksen tai -viittauksen puuttuminen tarkoita, että oikeus olisi ehdoton, täysin vailla rajoitusmahdollisuutta tai että niitä voitaisiin vapaasti tavallisella lainsäädännöllä rajoittaa.⁸⁵ Näitä ja muitakin oikeuden muotoon kirjoitettuja perusoikeuksia silmällä pitäen perustuslakivaliokunta muotoili mietinnössään perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.⁸⁶

Hyvinvointioikeuksia koskeissa perusoikeussäännöksissä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus ”edistää” ja ”tukea” edellyttää erilaisia yhteiskunnallisia rakenteita koskevia toimenpiteitä. Näiden perusoikeuksien sisältöä on vaikea tavallisella lainsäädännölläkään tämentää yksilön subjektiivisiksi oikeuksiksi. Esimerkkinä toimikoon perustuslain 18.1 §:n työllisyyden edistäminen. Jyrängin mukaan nämä velvoitteet irtautuvat niin kauaksi oikeuden käsitteestä, että ne ehkä olisi perustuslain säätämisvaiheessa voitu yhtä hyvin ymmärtää pelkästään valtion ja muiden julkisyhteisöjen tehtäviksi – niin kuin perustuslain 19.4 § on muotoiltu – ja sijoittaa ne perustuslakisysteemaattisesti erilleen perusoikeuksista. Toisaalta niiden

84 Ilkka Saraviita, Perustuslaki. Talentum 2011, s. 250–251; Husa ja Jyränki 2021, s. 211–212.

85 Husa ja Jyränki 2021, s. 175–176.

86 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

luonnehdintaa perusoikeuksiksi ja sijoittamista perusoikeusluetteloon puoltaa kuitenkin se, että tällä ratkaisulla saattaa olla merkitystä perusoikeuksien keskinäisissä vuorovaikutussuhteissa.⁸⁷

Perusoikeuksien kohdalla useammassa perusoikeussäännöksessä puhutaan oikeuden edistämisestä. Esimerkiksi PL 14.4 §:n säännöksessä sanotaan, että ”julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”. Lisäksi PL 18.2 §:n säännöksen mukaan: ”Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.” Myös PL 19.4 §:n mukaan: ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen oma-toimista järjestämistä.” Ympäristöperusoikeussäännöksen (PL 20 §) kohdalla toisessa momentissa sanotaan, että ”julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon”. Huomionarvoista on, että PL 17.3 §:n säännös poikkeaa esimerkiksi muiden hyvinvointioikeuksien kirjoitustavasta, sillä PL 17.3 §:ssä ei puhuta julkisen vallan velvollisuudesta tai tehtävästä, vaan oikeus oman kielen ja kulttuurin ylläpitoon ja kehittämiseen osoitetaan vähemmistökieliryhmille itselleen.

KP-sopimuksen 27 artikla lähtee valtion negatiivisista velvollisuuksista eli valtio ei saa kieltää vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Perustuslain 17 §:n 3 momentti lähtee taas valtion positiivisista velvoitteista eli saamelaisilla sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.⁸⁸

5.3 Perustuslain 22 §:n vaikutus perustuslain 17 §:n 3 momentin tulkintaan

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmis-oikeuksien toteutuminen. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan perusoikeuksien tosiasiallista toteutumista, mikä edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä. Esimerkkinä julkisen vallan aktiivisista toimenpiteistä on esimerkiksi se, että julkinen valta luo tosiasialliset edellytykset perusoikeuksien käyttämiselle.⁸⁹

87 Jyränki 2003, s. 478.

88 Ks. lisää esim. Scheinin 2004, s. 9–10.

89 HE 309/1993 vp, s. 75.

Lisäksi perustuslainsäätäjät korostaa, että turvaamisvelvollisuudella pyritään perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimuksiin liittyvän perusoikeusturvan rinnalla.⁹⁰

Perustuslain 22 §:ssä tarkoitettu perusoikeuksien turvaaminen käsittää siten pelkistetysti ilmaistuna sekä julkisyhteisön velvollisuuden pidättäytyä perusoikeuksia luvottomasti rajoittavista toimista että julkisyhteisön velvollisuuden toimia aktiivisesti perusoikeuksien toteuttamiseksi ja suojaamiseksi.⁹¹

Julkisyhteisön pidättäytymisvelvollisuus käsittää lisäksi normin asettamisen tasolla velvollisuuden välttää esimerkiksi sellaista säädösten hyväksymistä, jotka olennaisesti heikentävät perustuslaillisen toimeksiannon perusteella säädetyn lainsäädännön luomaa oikeustilaa.⁹²

Perusoikeuksien turvaamiselle (PL 22 §) ei ole määritelty vastaavanlaisia yleisiä valtiosääntöoikeudellisia kriteereitä kuin perusoikeuksien rajoittamiselle on luotu yleiset rajoitusedellytykset. Tämä on ainakin jossain määrin epäjohdonmukaista, kun otetaan huomioon, että perusoikeuksien turvaaminen on myös keskeinen perustelakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa.⁹³

Oikeuskirjallisuudessa on painotettu, että PL 22 §:stä johtuu, että myös taloudellisia voimavaroja koskevassa päätöksenteossa on turvattava perusoikeuksien toteuttaminen. On esimerkiksi tarpeen mukaan lisättävä valtion viranomaisten lainsäädännöllisiä edellytyksiä seurata peruspalvelujen tarjonnan tasoa kaikkialla maassa ja vaikuttaa siihen. Tästä säädetessä kansallinen hyvinvointitavoite menee kuntien ja kunnan jäsenten itsehallinnon edelle.⁹⁴

Yksi ja sama perusoikeus vaikuttaa siten hyvin usein kaksisuuntaisesti: sekä pidättäytymisvelvoitteena että toimintavelvoitteena. Lainsäädännön alalla esimerkiksi PL 17.3 §:n säännös saamelaisten kielellisistä oikeuksista yhdessä PL 6 §:n kanssa velvoittaa valtiota yhtäältä hyväksymään saamelaisten kielellisiä oikeuksia toteuttavaa lainsäädäntöä ja toisaalta pidättäytymään hyväksymästä lainsäädäntöä, jolla olennaisesti heikennettäisiin saamen kielen asemaa.⁹⁵

90 HE 309/1993 vp, s. 75.

91 Ks. esim. Jyränki 2003, s. 480–484.

92 Jyränki 2003, s. 482.

93 Ks. esim. PeVL 31/2014 vp.

94 Husa ja Jyränki 2021, s. 171.

95 TSS-oikeuksien heikennyskiellosta ks. esim. Jyränki 2003, s. 492.

Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kohdalla on korostettu sopimusvaltioiden positiivisia toimintavelvoitteita varmistaa ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien (EIT) on omassa tulkintakäytännössään luonut opin valtion positiivisista toimintavelvoitteista (*state's positive obligations*). Positiivisilla toimintavelvoitteilla tarkoitetaan, että sopimuksessa turvatut oikeudet voivat luoda myös aktiivisia toimintavelvoitteita valtiolle, vaikka säännöksen sanamuodosta tällaista ei välittömästi johtuisikaan.⁹⁶ Nämä positiiviset toimintavelvoitteet perustuvat siihen lähtökohtaan, että oikeuksien ollessa todellisia ja tehokkaita valtioiden täytyy myös aktiivisin toimenpitein turvata niiden toteutuminen. Ratkaistaessa positiivisten toimintavelvoitteiden sisältöä ja laajuutta on kuitenkin otettava huomioon suhteellisuusperiaate – valtiolle osoitetut velvoitteet perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseksi eivät saa muodostua liian suureksi taakaksi ja tämän vuoksi olisi saavutettava oikeudenmukainen tasapaino (*fair balance*) valtiolle osoitettujen velvoitteiden ja yksilöiden oikeuksien välillä.⁹⁷

PL 22 §:n vaikutus PL 17 §:n 3 momentin tulkintaan voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että julkiselle vallalle olisi johdettavissa aktiivisia toimintavelvoitteita, joiden avulla PL 17.3 §:n säännöksessä tarkoitetuilla vähemmistöillä olisi tosiasiallinen oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Voidaan esimerkiksi argumentoida EIT:n ja perustuslain esitöiden viitoittamalla tavalla: jotta PL 17.3 § säännöksessä turvatut kielelliset oikeudet olisivat tosiasiallisia ja tehokkaita, julkisen vallan on PL 22 §:n mukaisesti ryhdyttävä aktiivisiin toimenpiteisiin ko. perusoikeuden toteuttamiseksi luomalla esimerkiksi tosiasiallisia edellytyksiä eri ryhmien kielellisten perusoikeuksien käyttämiselle.⁹⁸

Toisaalta PL 17.3 §:n sanamuoto ei suoranaisesti velvoita julkista valtaa, vaan perustuslain säännös luo nimenomaisesti oikeuksia eri ryhmille itse ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi voidaan argumentoida, että perustuslainsäätäjän on kohdistanut lainsäädäntövelvoitteet PL 17.3 §:ssä nimenomaan saamelaisiin ja viittomakieltä käyttäviin, jolloin aktiiviset lainsäädännölliset velvoitteet kohdistuvat rajatusti näihin kieliryhmiin – ei kokonaisvaltaisesti koko säännökseen. Myös EIT

96 Ks. esim. EIT *Marckx v. Belgia*, 13.6.1979, 6833/74.

97 Ks. esim. Maija Pitkänen, Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtion positiiviset toimintavelvoitteet ja suhteellisuusperiaatteen huomioiminen. *Lakimies* 1/2013, s. 55–73.

98 Ks. HE 309/1993 vp, s. 75.

on korostanut sitä, että oikeuksien dynaamisessa ja sanamuotoja venyttävässä tulkinnassa täytyy ottaa huomioon se, ettei julkiselle vallalle luoda mahdottomia tai suhteettomia velvoitteita perusoikeuksien toteuttamiseksi.⁹⁹

Lisäksi on tärkeää muistaa, että PL 22 § ei velvoita ainoastaan lainsäätäjää turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, vaan säännöksessä mainittu ”julkinen valta” tarkoittaa lainsäätäjän lisäksi myös tuomioistuimia, kuntia ja julkisia viranomaisia laajassa mielessä.¹⁰⁰ Lisäksi on oleellista havaita, että kielellisiä oikeuksia voidaan edistää muullakin tavoin, kuin pelkästään lainsäädännöllisin toimenpitein. Lisäksi on myös selvää, että lainsäädäntö ei vielä takaa oikeuksien toteutumista: vaikka oikeudet olisivat lainsäädännössä turvattu, ne eivät silti välttämättä toteudu käytännössä.¹⁰¹

Oikeusjärjestelmän valtiosääntöistymisen myötä asenne lainsäätäjän liikkumatiilaan on muuttunut. Muutos näkyy siinä, että demokratia ei ole enää vain suvereenia enemmistövaltaa, vaan lainsäädäntövallalle on asetettava esimerkiksi vähemmistöjen suojaamiseksi rajoja.¹⁰² Keskeinen kysymys on, kuinka pitkälle meneviä rajoituksia tai velvoitteita poliittiselle päätöksenteolle voidaan oikeuden keinoin asettaa. Oikeuskirjallisuudessa on tuotu esiin, että perus- ja ihmisoikeusnäkökulman voimistuminen suomalaisessa oikeusjärjestelmässä 1990-luvulla perusoikeusuudistuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen jälkeen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että lainsäätäjän tehtäväksi jäisi ainoastaan perusoikeuksien toimeenpano.¹⁰³ Tällä tutkijat ovat halunneet korostaa, että demokraattisesti valitulla lainsäätäjällä on edelleen varsin laaja liikkumatila tehdä haluamiaan lainsäädäntömuutoksia ja kehittää yhteiskuntaa. Perustuslaki ja ennen kaikkea perus- ja ihmisoikeudet yhtäältä ohjaavat ja toisaalta rajoittavat lainsäätäjän liikkumatilaa, mutta perusoikeudet eivät yksin määrittele, minkä sisältöistä lainsäädäntöä tulee toteuttaa.

99 Ks. esim. EIT Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta, 28.10.1998, 23452/94, suuri jaosto, kohta 116.

100 HE 309/1993 vp, s. 75.

101 Kielipoliittinen ohjelma 2022, s. 20, 61 ja 64; Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/3774/2018, jossa oikeusasiamies nostaa esiin, ettei saamenkielisten kielelliset oikeudet toteudu haettaessa kiireellistä toimeentulotukea. Ks. lisää Nieminen 2021, s. 246–247.

102 Ks. esim. Ran Hirschl, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Harvard University Press 2004, s. 1–2.

103 Ks. esim. Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä*, s. 833–849, teoksessa Pekka Hallberg et al (toim.), *Perusoikeudet*. WSOY 2011; Saraviita 2011, s. 142.

6 Kotoperäisten vähemmistökielten oikeudellisesta asemasta ja aseman kehittämisestä lainsäädäntöteitse

6.1 Vähemmistökielten asema perustuslaissa ja muualla lainsäädännössä

Tässä luvussa tarkastelen voimassa olevaa lainsäädäntöä vähemmistökielten osalta ja kartoitan selvityksessä annetun toimeksiannon mukaisesti keinoja, joilla kotoperäisten kielten asemaa lainsäädännössä voidaan vahvistaa. Kaiken kaikkiaan tarkoituksena on tukea kielipoliittisen ohjelman tavoitteita koskien kotoperäisten kielten suojaamista, elvyttämistä, tukemista ja vahvistamista.¹⁰⁴

Perustuslain tasolla vähemmistökielten asemasta säännellään PL 17 §:n 3 momentissa. Lisäksi vähemmistökielten osalta täytyy ottaa huomioon perustuslaissa turvattu syrjäntäkielto (PL 6 §), josta voidaan johtaa oikeus kielellisesti yhdenvertaiseen kohteluun ja PL 6 §:n 2 momentti kieltää asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan muun muassa kielen perusteella. Syrjäntäkieltoa konkretisoidaan yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:ssä, jossa kielletään syrjäntä muun muassa alkuperän, kielen tai vammaisuuden perusteella.

Keskeistä vähemmistökielten aseman turvaamisessa näyttäisi olevan se, kohdistuuko vähemmistökieleen PL 17.3 §:ssä lakivaraus vai ei. Toisin sanoen vähemmistökielen turvaamisen näkökulmasta oleellista näyttäisi olevan, onko perustuslaissa säädetty perustuslaillinen toimeksianto turvata kielen asema ja käyttö lailla. Näin on saamen kielen ja viittomakielen osalta, kun taas romanikielen ja karjalan kielen osalta perustuslaissa ei ole vastaavaa perustuslaillista toimeksiantoa. Perustuslakiin sisältyvä lailla säätämisen vaatimus näyttäisi ainakin osaltaan vahvistavan ko-

104 Kielipoliittinen ohjelma 2022, s. 63.

kieliryhmän kielellisiä oikeuksia. Toisaalta lainsäädäntö ei vielä yksinään riitä oikeuksien toteutumiseen käytännössä, kuten monissa saamen kielen käyttöä koskevissa tilanteissa on havaittu.¹⁰⁵

Saamen kielilaki (1086/2003) konkretisoi perustuslaillista toimeksiantoa saamelaisien oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa. Viittomakielilain (359/2015) tarkoituksena on puolestaan edistää viittomakieltä käyttävien kielellisten oikeuksien toteutumista. Muu lainsäädäntö konkretisoi viittomakielen käyttöä. Esimerkiksi viittomakieltä käyttävän oikeudesta saada opetusta omalla kielellään säädetään perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (714/2018) ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017). Yleisesti kielilakien tarkoituksena on turvata oikeus käyttää tiettyä kieltä viranomaisessa ja velvoittaa viranomaisia järjestämään julkisia palveluja näillä kielillä.

Kuvaan seuraavaksi lyhyesti, kuinka vähemmistökielet otetaan huomioon opetusta ja koulutusta sekä tiedostusvälineitä koskevassa lainsäädännössä. Oikeuskirjallisuudessa opetus ja koulutus sekä mediaan liittyvät lainsäädäntöratkaisut ovat vähemmistökielten aseman kannalta nähty ydinkysymyksinä yhteiskunnassa.¹⁰⁶ Tämän vuoksi nostan opetukseen ja koulutukseen sekä tiedostusvälineisiin liittyvät voimassa olevat lainsäädäntöratkaisut vähemmistökielten osalta esiin ja arvioin niihin kohdistuvia muutostarpeita kielellisten oikeuksien näkökulmasta.

6.1.1 Varhaiskasvatusta ja koulutusta koskeva lainsäädäntö

Vähemmistökieliä turvataan varhaiskasvatusta ja koulutusta koskevassa lainsäädännössä. Varhaiskasvatustlain (540/2018) 8 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi voi saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen tai ruotsin kielellä tai saamen kielilain (1086/2003) 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla saamen kielellä. Säännöksessä ei mainita muita kieliä kuin suomi, ruotsi ja saame. Lain esitöissä kuitenkin todetaan, että sekä kunnat että yksityiset palvelujen tuottajat järjestävät varhaiskasvatusta muillakin kielillä. Säännöksen esitöiden mukaan vieraskielinen varhaiskasvatus on mahdollista, mutta käytettävästä kielestä riippumatta on noudatettava esimerkiksi varhaiskasvatuksen tavoitteita sekä henkilöstön mitoitusta ja kelpoisuuksia koskevia lain säännöksiä. Lisäksi on kiinnitettävä

105 Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/3774/2018, jossa oikeusasiamies nostaa esiin, ettei saamenkielisten kielelliset oikeudet toteudu haettaessa kiireellistä toimeentulotukea. Ks. lisää Nieminen 2021, s. 246–247.

106 Ks. esim. Henrard 2003, s. 41.

huomiota esimerkiksi siihen, miten turvataan kielten käytön jatkumot varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan varhaiskasvatusta voidaan järjestää myös viittoma- tai romanikielellä.¹⁰⁷

Perusopetuslain (628/1998) 10 §:n 1 momentin mukaan koulun opetuskieli ja muualla kuin koulussa järjestettävässä opetuksessa käytettävä kieli on joko suomi tai ruotsi. Opetuskielenä voi olla myös saame, romani tai viittomakieli. Perusopetuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kuulovammaisille tulee tarvittaessa antaa opetusta myös viittomakielellä. Perusopetuslain 10 §:ää koskevissa lain esitöissä todetaan, että käytettävällä opetuskielellä tulee antaa paitsi varsinainen opetus myös muut opetukseen liittyvät palvelut. Pykälän 2 momenttiin otettiin lisäksi uusi säännös velvollisuudesta käyttää viittomakieltä opetuskielenä. Velvollisuus määräytyisi oppilaiden kuulovamman asteen mukaan. Ainakin viittomakieltä ensimmäisenä kielenä oppineille kuuroille opetus tulee antaa viittomakielellä.¹⁰⁸

Perusopetuslain 12 §:ssä säädetään äidinkielen opetuksesta. Lain 12 §:n 1 momentin mukaan äidinkielenä opetetaan oppilaan opetuskielen mukaisesti suomen, ruotsin tai saamen kieltä. Säännöksen 2 momentin mukaan äidinkielenä voidaan huoltajan valinnan mukaan opettaa myös romanikieltä, viittomakieltä tai muuta oppilaan äidinkieltä. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että perusopetuslain 12 §:n 2 momentissa mainittuja kieliä voidaan opettaa 1 momentissa mainitun kielen sijasta tai myös niiden ohella, jolloin äidinkieleen tuntijaon mukaan varatuilla tunneilla voidaan opettaa kahta eri kieltä.¹⁰⁹

Lukiolain (714/2018) 14 §:n 1 momentin mukaan oppilaitoksen opetuskieli on suomi tai ruotsi. Opetuskielenä voi olla lisäksi saame, romani tai viittomakieli taikka muu 3 §:ssä tarkoitettussa luvassa määrätty kieli. Hallituksen esityksen mukaan suomen tai ruotsin lisäksi oppilaitoksen opetuskielenä voisi olla saame, romani, viittomakieli tai muu järjestämisluvassa määrätty kieli, esimerkiksi englanti tai saksa.¹¹⁰ Lain 14 §:n 2 momentin mukaan osa lukiokoulutuksen oppimäärän opetuksesta voidaan antaa myös muulla kuin 1 momentissa tarkoitettulla opetuskielellä, jos se ei vaaranna opiskelijan mahdollisuutta seurata opetusta ja suorittaa oppimäärä ja ylioppilastutkinto.

107 HE 40/2018 vp, s. 88–89.

108 HE 86/1997 vp, s. 58–59.

109 HE 86/1997 vp, s. 59.

110 HE 41/2018 vp, s. 52.

Lukiolain 15 §:n mukaan äidinkielenä opetetaan oppilaitoksen opetuskielen mukaisesti suomea tai ruotsia tai opiskelijan äidinkielen mukaisesti saamen kieltä. Säännöksen 2 momentin mukaan äidinkielenä voidaan opettaa myös romanikieltä, viittomakieltä tai muuta opiskelijan äidinkieltä. Säännöksen 3 momentin mukaan äidinkielen opetuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 3 §:n 2 momentin mukaan äidinkielen ja kirjallisuuden kokeet järjestetään suomen, ruotsin ja saamen kielissä. Suomen ja ruotsin kielissä voidaan järjestää äidinkieleltään suomen- ja ruotsinkielisille tarkoitettujen kokeiden lisäksi kokeet, jotka perustuvat suomi tai ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärään.

Ylioppilastutkinnosta annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan kokelas voi suorittaa äidinkielen ja kirjallisuuden kokeen suomi tai ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärään perustuvana kokeena, jos hänen äidinkieltään ei ole suomi, ruotsi tai saame ja hän on opiskellut mainitun oppimäärän mukaiset opinnot, jotka 7 §:n mukaan ovat kokeeseen osallistumisen edellytyksenä lukiokoulutuksen oppimäärää suorittavalle, tai jos hän on viittomakieltä äidinkielenään tai ensikielenään käyttävä. Ylioppilastutkintolautakunta voi hakemuksesta painavan syyn vuoksi myöntää oikeuden tässä momentissa tarkoitetun kokeen suorittamiseen muulle kuin edellä tarkoitetulle kokelaalle.

Säännöksen 2 momentin mukaan kokelas voi suorittaa toisen kotimaisen kielen kokeen sijasta äidinkieleltään ruotsin- tai suomenkielisille kokelaille tarkoitettua äidinkielen ja kirjallisuuden kokeen kyseisessä kielessä. Lisäksi säännöksen 3 momentin mukaan kokelas voi suorittaa vieraan kielen kokeen sijasta äidinkielen ja kirjallisuuden kokeen saamen kielessä.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 24 §:n 1 momentin mukaan koulutuksen järjestämisluvassa määrätään koulutuksen järjestäjän opetus- ja tutkintokielistä. Säännöksen 2 momentin mukaan koulutuksen järjestäjän on annettava opetusta järjestämisluvassa määrättyillä opetuskielillä. Koulutuksen järjestäjän opetuskieli voi olla suomi, ruotsi tai saame. Koulutuksen järjestäjä voi olla myös kaksikielinen, jolloin opetuskielenä on suomi ja ruotsi. Järjestämisluvassa määrätyn opetuskielen lisäksi koulutuksen järjestäjä voi antaa opetusta toisella kotimaisella kielellä, saamenkielellä, romanikielellä, viittomakielellä tai vieraalla kielellä. Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että käytännössä romani tai

viittomakieli eivät ole kuitenkaan järjestämissuissa määrättyjä opetuskieliä, vaan sellaisia kieliä, joilla koulutuksen järjestäjä voi opiskelijan tarpeen mukaan antaa osan opetuksesta.¹¹¹

Ammattikorkeakoululain (932/2014) 8 §:n mukaan ammattikorkeakoulun toimiluvassa määrätään ammattikorkeakoulun opetus- ja tutkintokieleksi suomi tai ruotsi. Ammattikorkeakoulu voi päättää, että tämän lisäksi opetus- ja tutkintokielenä käytetään jotain muuta kieltä. Yrkeshögskolan Arcadan ja Yrkeshögskolan Novian opetus- ja tutkinto kieleksi on määrätty ruotsi, muiden ammattikorkeakoulujen opetus- ja tutkintokieleksi suomi.

Ammattikorkeakoululain 24 §:n mukaan ammattikorkeakoulun hallintokieli on sen toimiluvassa määrätty opetus- ja tutkintokieli. Saman lainkohdan mukaan jokaisella on kuitenkin oikeus omassa asiassa käyttää suomea tai ruotsia ja saada toimituskirja käyttämällään kielellä. Ammattikorkeakoululainsäädännössä ei ole opetushenkilöstön kielitaitovaatimuksia koskevia säännöksiä.

Yliopistolain (558/2009) 11 §:n mukaan Helsingin yliopiston ja Taideyliopiston opetus- ja tutkintokielet ovat suomi ja ruotsi. Aalto-yliopiston opetus- ja tutkintokielen sovelletaan vastaavasti, mitä sen muodostaneiden yliopistojen tutkintokielestä säädetään yliopistolain (645/1997) 9 §:ssä. Åbo akademin ja Svenska handelshögskolanin sekä Helsingin yliopiston Svenska social- och kommunalhögskolanin opetus- ja tutkintokieli on ruotsi. Muiden yliopistojen opetus- ja tutkintokieli on suomi. Yliopisto voi päättää lisäksi muun kielen käyttämisestä opetus- ja tutkintokielenä ja opintosuorituksissa.

Yliopistolain 12 §:n mukaan Åbo akademi, Svenska Handelshögskolan, Helsingin yliopisto, Taideyliopisto ja Aalto-yliopisto vastaavat siitä, että ruotsin kieltä taitavia henkilöitä koulutetaan riittävä määrä maan tarpeisiin. Yliopistolain 76 §:n mukaan Åbo akademin tulee erityisesti tyydyttää ruotsinkielisen väestön koulutus- ja tutkimustarpeita sekä toiminnassaan ottaa huomioon maan kaksikielisyys.

Yliopistolain 35 §:n mukaan yliopiston hallintokieli on suomi. Åbo akademin ja Svenska handelshögskolanin sekä Helsingin yliopiston Svenska social- och kommunalhögskolanin hallintokieli on kuitenkin ruotsi. Saman lainkohdan mukaan jokaisella on oikeus omassa asiassa käyttää suomea tai ruotsia ja saada toimituskirja käyttämällään kielellä.

111 HE 39/2017 vp, s. 199–200.

Yliopistojen opetus- ja tutkimushenkilöstöltä sekä muulta henkilöstöltä vaadittavasta suomen ja ruotsin kielen taidosta säädetään yliopistoista annetun valtioneuvoston asetuksen (770/2009) 1 §:ssä, jonka mukaan yliopiston opetus- ja tutkimustehtävää hoitavalta vaaditaan, että hän hallitsee sen kielen, suomen tai ruotsin, jolla hänen on annettava opetusta. Opetuskielen hallitseminen voidaan osoittaa yliopiston johtosäännössä määrätyllä tavalla. Yliopistoissa, joissa voidaan suorittaa tutkinto sekä suomeksi että ruotsiksi, opetus- ja tutkimustehtävää hoitavalta vaaditaan lisäksi, että hänellä on suomen ja ruotsin kielen vähintään tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. Yliopisto voi myöntää erivapauden näistä kielitaitovaatimuksista johtosäännössä määrätyllä tavalla.

6.1.2 Tiedotusvälineitä koskeva lainsäädäntö

Vähemmistökielten asemaa yhteiskunnassa heijastelee myös se, kuinka vähemmistökielet on otettu huomioon tiedotusvälineitä koskevassa lainsäädännössä. Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993, jälj. Yle-laki) 7 §:n mukaan yhtiön tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Yle-lain 7 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan yleisradion tulee kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvin osin myös maan muiden kieliryhmien kielellä.¹¹² Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esiin julkisen palvelun ensisijainen rooli vähemmistöjen kulttuurien edistämisen ja turvaamisessa.¹¹³

Lisäksi saman säännöksen 5 kohdan mukaan yleisradion tulee tukea suomalaisen kulttuuriperinnön vaalimista, suvaitsevaisuutta, yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja kulttuurista moninaisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että velvoite vähemmistö- ja erityisryhmien ohjelmatarjonnasta huolehtimisesta sopisi asiayhteytensä puolesta säännöksen 5 kohtaan, jossa julkisen palvelun erityiseksi tehtäväksi todetaan suvaitsevaisuuden ja monikulttuurisuuden tukeminen.¹¹⁴

112 Ks. esim. HE 124/1993 vp, s. 7, jossa tuodaan esiin vähemmistökieliryhmien ”oikeus kuulla omalla äidinkielellään keskeinen palvelu radiosta”. Hallituksen esityksen mukaan Suomessa on muitakin kielivähemmistöjä ja niitä syntyy tulevaisuudessa lisää. Hallituksen esityksessä korostetaan, että näillekin ryhmille tulee aikanaan järjestää palvelua.

113 HE 43/2005 vp, s. 19.

114 HE 43/2005 vp, s. 19.

Sanomalehdistön tuesta annetun valtioneuvoston asetuksen (389/2008) 2 §:n mukaan (muut. 402/2016) sanomalehdistön tuen tarkoituksena on tukea ruotsin, saamen, karjalan ja romanin kielillä sekä viittomakielellä julkaistuja sanomalehtiä ja verkkojulkaisuja, saamen- ja karjalankielisen aineiston tuottamista ja julkaisemista suomen ja ruotsin kielellä julkaistavan lehden yhteydessä sekä ruotsinkielistä uutispalvelua. Tarkoituksena on siten edistää sananvapautta sekä tiedonvälityksen monipuolisuutta ja monimuotoisuutta. Asetuksessa säädetään tarkemmin muun muassa tuen piiriin kuuluvan sanomalehden ja verkkojulkaisun määritelmästä ja siitä, millaisiin kustannuksiin tukea voidaan myöntää.

6.1.3 Yhteen vetoa vähemmistökielten asemasta lainsäädännössä

Varhaiskasvatusta ja koulutusta koskevassa substanssilainsäädännössä oikeus saamenkieliseen varhaiskasvatukseen ja opetukseen on turvattu varsin hyvällä tasolla. Saamen kielen lisäksi opetusta koskevassa lainsäädännössä on viittomakielen lisäksi myös romanikieltä koskevia säännöksiä. Esimerkiksi koulutusta koskevassa lainsäädännössä romanikieli mainitaan usein yhtenä mahdollisuutena opetuksen antamiseen (esim. perusopetuslain 10 §:n 1 momentti). Kuitenkin esimerkiksi varhaiskasvatuksen osalta on puutteita sekä romani- että viittomakielisen varhaiskasvatuksen osalta. Varhaiskasvatustuksen hallituksen esityksen perustelujen mukaan varhaiskasvatusta voidaan järjestää viittoma- tai romanikielellä.¹¹⁵ Varhaiskasvatustuksen viimeisimmän muuttamisen yhteydessä (HE 148/2021 vp) perustuslakivaliokunta piti valitettavana, ettei lakiehdotukseen sisältynyt sääntelyä viittomakielisten lasten oikeuksista.¹¹⁶ Lisäksi säännöksiä karjalan kielen asemasta varhaiskasvatusta ja koulutusta koskevassa lainsäädännössä ei ole. Karjalan kielen sijaan hallituksen esityksessä kansalliskielten, saamen, romanin ja viittomakielen lisäksi nostetaan mahdollisuus antaa lukio-opetusta englannin ja saksan kielellä.¹¹⁷

Viittomakielen osalta oleellista on myös tarkastella, kuinka oikeus viittomakieliseen opetukseen on voimassa olevassa lainsäädännössä säädetty. Perusopetuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kuulovammaisille tulee tarvittaessa antaa opetusta myös viittomakielellä. Perusopetuslain 10 §:ää koskevissa lain esitöissä todetaan, että käytettävällä opetuskielillä tulee antaa paitsi varsinainen opetus myös muut opetukseen liittyvät palvelut. Pykälän 2 momenttiin otettiin lisäksi uusi säännös velvollisuudesta käyttää viittomakieltä opetuskielenä. Velvollisuus määräytyisi oppilaiden

115 HE 40/2018 vp, s. 88–89.

116 PeVL 41/2021 vp, s. 3–4.

117 Ks. esim. HE 41/2018 vp, s. 52.

kuulovamman asteen mukaan. Ainakin viittomakieltä ensimmäisenä kielenä oppineille kuuroille opetus tulee antaa viittomakielellä.¹¹⁸ Voimassa oleva lainsäädäntö näyttäisi turvaavan oikeuden viittomakieliseen perusopetukseen ennen kaikkea oppilaan kuulovamman perusteella. Viittomakieli voi kuitenkin olla oppilaan äidinkieli myös ilman, että hänellä on kuulovammaa (nk. coda-lapset). Kuitenkaan voimassa oleva lainsäädäntö ei turvaa oikeutta viittomakieliseen perusopetukseen kuin erityisesti kuulovamman perusteella.

Yle-lain 7 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan yleisradion tulee kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvin osin myös maan muiden kieliryhmien kielellä.¹¹⁹ Vaikka karjalan kieltä ei nimenomaisesti mainita lain säännöksessä, perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla sekä säännöksen esitöiden perusteella on selvää, että karjalan kieli on osa säännöksessä mainittuja ”maan muiden kieliryhmien kieliä”. Toisaalta karjan kielen nimenomainen mainitseminen lain säännöksessä korostaisi karjalan kielen asemaa muiden kotoperäisten vähemmistökielten rinnalla.

Kaiken kaikkiaan sekä koulutusta että tiedotusvälineitä koskevassa substanssilainsäädännössä on osoitettu olevan puutteita, kuten esimerkiksi yleisiä kielitutkintoja ei voi suorittaa viittomakielellä ja että karjalan kieltä ei suoraan mainita Yle-laissa eikä varhaiskasvatusta tai koulutusta koskevassa lainsäädännössä.¹²⁰

On myös otettava huomioon, että jos kunnille tai koulutuksen järjestäjille syntyisi uusia tai laajenevia tehtäviä, olisi valtion korvattava ne rahoituslainsäädännön mukaisesti täysimääräisesti. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 45 §:ssä säädetään saamenkieliseen ja saamen kielen opetukseen myönnettävästä valtionavustuksesta sekä eräistä muista valtionavustuksista. Säännöksen 1 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueen kunnille sekä muille mainitulla alueella toimiville koulutuksen järjestäjille myönnetään vuosittain valtionavustusta saamenkielisestä ja saamen kielen opetuksesta perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisesta koulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Valtionavustukset yhteenlaskettuina vastaavat mainittuun opetukseen tarvittavan opetushenkilöstön palkkaamisesta aiheutuvia

118 HE 86/1997 vp, s. 58–59.

119 Ks. esim. HE 124/1993 vp, s. 7, jossa tuodaan esiin vähemmistökieliryhmien ”oikeus kuulla omalla äidinkielellään keskeinen palvelu radiosta”. Hallituksen esityksen mukaan Suomessa on muitakin kielivähemmistöjä ja niitä syntyy tulevaisuudessa lisää. Hallituksen esityksessä korostetaan, että näillekin ryhmille tulee aikanaan järjestää palvelua.

120 Ks. kielipoliittinen ohjelma 2022, s. 64.

keskimääräisiä kustannuksia. Säännöksen 2 momentin mukaan perusopetuslain ja lukiolain mukaisen toiminnan järjestäjälle myönnetään valtionavustusta esi- ja perusopetuksen ja lukiokoulutuksen täydentävään vieraskielisten oppilaiden äidinkielen, suomi tai ruotsi toisena kielenä ja heidän muun opetuksensa tukemiseen sekä saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden äidinkielen opetuksen järjestämiseen valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan puitteissa.

Myös vieraskielisten sekä saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden ja opiskelijoiden täydentävään opetukseen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa myönnettävän valtionavustuksen perusteista annetun opetusministeriön asetuksen (1777/2009) 3 §:ssä säädetään saamenkielisten, romanikielisten ja vieraskielisten oppilaiden oman äidinkielen opetuksen tukemisesta. Oman äidinkielen opetuksen valtionavustus on tarkoitettu oman äidinkielen opetuksen järjestämiseen saamenkielisille, romanikielisille ja vieraskielisille oppilaille ja opiskelijoille, jos heille ei järjestetä perusopetuslain 12 §:ssä ja lukiolain 14 §:ssä tarkoitettua äidinkielen opetusta.

Kotoperäisten vähemmistökielten asema voimassa olevassa lainsäädännössä on siis verrattain erilainen eri kieliryhmien osalta. Esimerkiksi saamen kieli ja viittomakielet sekä romanikieli on turvattu opetusta sekä tiedostusvälineitä koskevassa lainsäädännössä suhteellisen hyvin. Kuitenkin romani- ja viittomakielinen varhaiskasvatus on mahdollistettu ainoastaan lain perusteluissa.¹²¹ Karjalan kieli turvataan muihin kielivähemmistöihin nähden selvästi heikoimmin sekä koulutusta että tiedostusvälineitä koskevassa lainsäädännössä. Lisäksi puutteena on, että voimassa oleva lainsäädäntö turvaa oikeuden viittomakieliseen perusopetukseen erityisesti kuulomavamman perusteella, ei itsenäisenä kielenä.

6.2 Oikeudellisia keinoja vahvistaa vähemmistökielten asemaa

Tässä luvussa kartoitan selvityksessä annetun toimeksiannon mukaisesti keinoja, joilla kotoperäisten kielten asemaa lainsäädännössä voidaan vahvistaa. Yksi mahdollisuus vahvistaa kotoperäisten vähemmistökielten asemaa olisi tarkistaa, olisiko perustuslain tasolla aiheellista tehdä muutoksia PL 17.3 §:n sisältöön. Kuten olen aikaisimmin tässä selvityksessä huomioinut, perustuslainsäätäjän asettama perustuslaillinen toimeksianto perusoikeuden konkretisoimiseksi lainsäädäntöteitse

121 Ks. HE 40/2018 vp, s. 88–89.

kiistatta konkretisoi ko. oikeuden tosiasiallista asemaa kansallisessa lainsäädännössä. Tämä näkyy esimerkiksi PL 17.3 §:n kohdalla, kun verrataan saamen- ja viittomakieliä koskevia sääntelyvarauksia ja niistä seuranneita saamenkielilakia ja viittomakielilakia romanikielen tai karjalan kielen asemaan. Toisaalta on kuitenkin täysin selvää, että lainsäädäntöteitse ei tietenkään voida varmistaa oikeuksien viimekätistä toteutumista.¹²²

Suomalaisen valtiosääntödoktriinin mukaisesti perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Tämä tarkoittaa sitä, että perustuslain muuttamishdotuksiin täytyy suhtautua vakavasti harkiten ja kokonaisvaltaisesti perustellen. Perustuslakia ei ole tarkoitettu nopeasti ja päivänpoliittisten suhdanteiden mukaan muutettavaksi. Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta.¹²³ Kun vähemmistökielten perustuslaissa turvattua asemaa verrataan kansainvälisesti muiden maiden perustuslakeihin, Suomen perustuslain 17.3 § on hyvin edistyksellinen ja laaja-alainen. Lisäksi perustuslain perusoikeuskokonaisuus on varsin laaja-alainen ja se on laadittu laajan konsensuksen hengessä, ja perusoikeuskokonaisuuden on nähty olevan ajantasainen ja yksilön oikeuksia laaja-alaisesti turvaava. Tutkijat eivät ole nähneet mitään selviä syitä perusoikeusjärjestelmää koskeviin laajempiin perustuslain muutoksiin.¹²⁴ Tätä taustaa vasten olisi esitettävä hyvin painavat perusteet yksittäisen perusoikeussäännöksen suhteellisen laaja-alaiselle muuttamiselle.

Lisäksi on muistettava, että perusoikeussäännöksiä ei niiden luonteen vuoksi voida laatia kovin yksityiskohtaisesti, vaan perus- ja ihmisoikeussäännökset laaditaan varsin joustavaan ja avoimeen muotoon. Tätä kautta perus- ja ihmisoikeussäännökset ovat dynaamisesti sovellettavissa erityyppisiin tilanteisiin, myös sellaisiin uusiin yhteiskunnallisiin muutoksiin, joita ei perustuslain säätämishetkellä osattu ennakoida. Tämän vuoksi perus- ja ihmisoikeussäännösten tulkinnanvaraisuutta ei oikein voida välttää. Perustuslakivaliokunta on lisäksi lähtenyt siitä, että perustuslain muutos ei voi olla tavallisen lainsäädännön tarpeeseen liittyvä sivutuote, vaan

122 Ks. kielipoliittinen ohjelma 2022, s. 20, 61 ja 64, joissa tuodaan konkreettisesti esille, etteivät kielilainsäädännössä kirjatut tavoitteet välttämättä toteudu käytännössä. Ks. myös Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/3774/2018, jossa oikeusasiamies toteaa, etteivät saamenkielisten kielelliset oikeudet toteudu haettaessa kiireellistä toimeentulotukea.

123 PeVM 5/2005 vp, s. 2; PeVM 10/2006 vp, s. 2–3; Mikael Hidén, Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista. Oikeusministeriön julkaisuja 2019:22, s. 17–20.

124 Hidén 2019, s. 27.

perustuslain muutosta on aina arvioitava itsenäisesti ja tavallisen lain muutoksille valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä asettavana.¹²⁵ Tämän vuoksi pelkästään sellainen argumentti, että romanikieli ja karjalan kieli tarvitsisivat omat kielilait, ei ole perustuslakivaliokunnan edellyttämä peruste perustuslain muuttamiselle.¹²⁶

Perustuslain muuttamisen sijaan valtiosääntöoikeudellisesti perustellumpi keino vahvistaa kotoperäisten vähemmistökielten asemaa olisi tarkistaa varhaiskasvatusta ja opetusta sekä tiedotusvälineitä koskevaa substanssilainsäädäntöä muun muassa karjalan kielen ja viittomakielen osalta. Karjalan kieli on vähemmistökielistä ainoa, jota ei nimenomaisesti mainita opetusta ja tiedotusvälineitä koskevassa lainsäädännössä. Lisäksi voimassa oleva lainsäädäntö näyttäisi esimerkiksi turvaavan oikeuden viittomakieliseen perusopetukseen ennen kaikkea oppilaan kuulovamman perusteella. Viittomakieli voi kuitenkin olla oppilaan äidinkieli myös ilman, että hänellä on kuulovammaa (nk. coda-lapset). Kuitenkaan voimassa oleva lainsäädäntö ei turvaa oikeutta viittomakieliseen perusopetukseen kuin erityisesti kuulovamman perusteella.

Lainsäädännöllisten ratkaisujen lisäksi muita oikeudellisia keinoja kotoperäisten vähemmistökielten aseman vahvistamiseen on perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta viranomaisten päätöksenteossa ja tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta tarkoittaa, että valittavista oikeudellisista tulkinnoista olisi valittava se, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tai useamman perusoikeusintressin tilanteessa pyrkiä mahdollisimman optimaalisesti turvaamaan eri perus- ja ihmisoikeudet.¹²⁷ Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on osoittanut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimusvelvoitteita – kuten oikeutta koulutukseen ja sananvapautta – on mahdollista tulkita kielellisiä oikeuksia edistävällä tavalla.¹²⁸ Lisäksi vähemmistökieliin kohdistuva oikeustieteellinen ja muiden tieteenalojen tutkimus voi osaltaan vahvistaa kotoperäisten vähemmistöjen kielellisiä oikeuksia esimerkiksi analysoimalla kielellisiin oikeuksiin liittyviä haasteita ja kuinka niitä voitaisiin ratkaista.

125 PeVM 4/2018 vp, s. 4.

126 Ks. kielipoliittinen ohjelma 2022, s. 47 ja s. 56, jossa avataan tarvetta omalle kielilaille sekä romanikielen että karjalan kielen osalta.

127 PeVM 25/1994 vp, s. 4; Jyränki 2003, s. 483.

128 EIT Kypros v. Turkki (2001).

7 Lopuksi

Perustuslain 17 §:n 3 momentin on tulkittu velvoittavan julkista valtaa ennen kaikkea sallimaan ja tukemaan ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Oikeuskirjallisuuden mukaan säännös tarjoaa valtiosääntöoikeudellisen perustan säännöksessä tarkoitettujen ryhmien elinolosuhteiden kehittämiseksi niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen. Toisaalta on korostettu, että säännös ei merkitse säännöksessä tarkoitettujen ryhmien oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriinsa vedoten poiketa suomalaisen oikeusjärjestyksen asettamista säännöistä.¹²⁹

Perustuslain luoma normatiivinen kehys kielellisten oikeuksien osalta on verrattain laaja ja kompleksinen. Nimittäin vähemmistökieliryhmät voivat ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, mutta perustuslaki ei kuitenkaan luo oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin. Takarajana ryhmien omaehtoiselle kielen ja kulttuurin kehittämiseksi on se, että toiminta ei saa olla Suomen oikeusjärjestyksen vastaista toimintaa. Tätä taustaa vasten vähemmistöryhmillä on yhtäältä varsin suuri liikkumatila itse ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan, mutta toisaalta julkiselle vallalle ei ole säännökseen kirjattua nimenomaista velvoitetta osallistua eri kielivähemmistöjen kielellisten tai kulttuuristen oikeuksien tukemiseen. Lisäksi huomionarvoista on, että PL 17.3 §:n säännös poikkeaa esimerkiksi muiden hyvinvointioikeuksien kirjoitustavasta, sillä PL 17.3 §:ssä ei puhuta julkisen vallan velvollisuudesta tai tehtävistä, vaan oikeus oman kielen ja kulttuurin ylläpitoon ja kehittämiseen osoitetaan vähemmistökieliryhmille itselleen.

Perustuslain 17 §:n 3 momenttia tarkasteltaessa on huomioitava, että säännös sisältää sääntelyvarauksia ja -viittauksia. Sääntelyvaraus asettaa lainsäätäjälle velvollisuuden antaa perusoikeutta täsmentäviä säännöksiä, joita ilman perusoikeussäännös jäisi ikään kuin ilmaan. PL 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Lisäksi säännöksen viimeisen virkkeen mukaan: ”viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.” Toisin sanoen PL 17 §:n 3 momentti sisältää lainsäätäjälle nimenomaisen velvoitteen säätää lailla saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa sekä

129 Saraviita 2011, s. 250–251; Husa ja Jyränki 2021, s. 211–212.

turvaamaan lainsäädännössä viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkittamis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet. PL 17.3 §:n säännös ei sisällä sääntelyvarausta tai lakiviittausta romanikielen tarkemmasta turvaamisesta tai säännöksessä mainitun käsitteen ”muiden ryhmien” kielellisistä oikeuksista.

Vähemmistökieliryhmien keskinäisen aseman näkökulmasta keskeinen kysymys on, onko PL 17 §:n 3 momentin kielellisten oikeuksien tasossa eroja eri kieliryhmien välillä sen perusteella, mainitaanko säännöksessä kieliryhmä nimenomaisesti vai ei. Toisin sanoen kysymys on, turvataanko säännöksessä mainitut vähemmistökieliryhmät (saamen kieli, romanikieli ja viittomakieli) ikään kuin korkeammalle tasolle verrattuna niihin vähemmistökieliryhmiin, joita ei nimenomaisesti mainita säännöksessä (esim. karjalan kieli).

Yhtäältä kansainvälinen kielellisiin oikeuksiin kiinnittyvä normisto ja osa oikeustieteen tutkijoista puoltaa sitä näkemystä, että vähemmistökieliä voidaan turvata keskenään eri tavoin esimerkiksi sen perusteella, kuinka paljon vähemmistökieltä puhutaan tai muista historiallisista tai poliittisista syistä.¹³⁰ Toisaalta näyttäisi siltä, että perustuslainsäätäjä ei ole tarkoittanut tehdä eroa oikeuksien tason välillä sen perusteella, mainitaanko vähemmistökieliryhmä nimenomaisesti PL 17 §:n 3 momentissa vai ei.¹³¹

Näkisin, että enemmän eri vähemmistökieliryhmien oikeudelliseen asemaan vaikuttaa se, onko perustuslaissa sääntelyviittaus em. kieliryhmän osalta vai ei. Toisin sanoen, keskeistä vähemmistökieliryhmän oikeuksien turvaamisen kannalta näyttäisi olevan se, edellyttääkö perustuslaki, että ko. ryhmän kielellisistä oikeuksista säädetään tarkemmin lailla.

Kaiken kaikkiaan kielelliset oikeudet tuottavat selkeän neutraalisuusongelman valtiolle: kaikkia kieliryhmiä ei voi kohdella samalla tavoin. Lisäksi monet kieliryhmät voivat olla niin pieniä, että kielellisten oikeuksien takaaminen niiden jäsenille on käytännössä mahdotonta. Toisaalta suuriakin ryhmiä voi olla niin paljon, että niille kaikille ei voi myöntää samoja oikeuksia. Kaikkien kieliryhmien tasa-arvoinen kohtelu voi olla mahdollista vain valtiossa, joka sattuu olemaan kielellisesti homogeeninen. Tällaisia valtioita tuskin kuitenkaan on. Tässä mielessä kielelliset oikeudet väistämättä poikkeavat liberaalisen valtiosääntöajattelun tunnustamista perinteisistä oikeuksista, koska kielellisten oikeuksien toteuttamiseen väistämättä vaikuttaa sellainen mielivaltainen seikka kuin kielellisen ryhmän koko. Tämän vuoksi

130 Ks. esim. Ojanen ja Scheinin 1999, s. 657.

131 Ks. HE 309/1993 vp, s. 65; Scheinin 2004, s. 9.

esimerkiksi Lagerspetz on katsonut, että kielelliset oikeudet voidaan nähdä lähinnä ryhmien neuvotteluvoimaan perustuvina käytännön kompromisseina. Ne voivat joissakin tilanteissa olla hyödyllisiä, mutta yhdelläkään valtiolla ei tässä ajattelutavassa voi olla velvollisuutta taata kaikkien kielivähemmistöjensä oikeuksia. Tosiasiallisesti on, että kielellisiä oikeuksia ei voida tosiasiallisesti taata yhtäläisesti kaikille.¹³² Käytännössä oikeus omaan kieleen voi tehokkaasti toteutua vain, kun kyseisen kielien puhujien suhteellinen osuus on riittävä, joten kielioikeudet on usein luonteva jakaa alueellisesti.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan perusoikeuksien tosiasiallista toteutumista, mikä edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä. Esimerkkinä julkisen vallan aktiivisista toimenpiteistä on esimerkiksi se, että julkinen valta luo tosiasialliset edellytykset perusoikeuksien käyttämiselle.¹³³ Lisäksi perustuslain esitöissä korostetaan, että turvaamisvelvollisuudella pyritään perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimuksiin liittyvän perusoikeusturvan rinnalla.¹³⁴

PL 22 §:n vaikutus PL 17 §:n 3 momentin tulkintaan voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että julkiselle vallalle olisi johdettavissa aktiivisia toimintavelvoitteita, joiden avulla PL 17.3 §:n säännöksessä tarkoitetuilla vähemmistöillä olisi tosiasiallinen oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Voidaan esimerkiksi argumentoida EIT:n ja perustuslain esitöiden viitoittamalla tavalla: jotta PL 17.3 § säännöksessä turvatut kielelliset oikeudet olisivat tosiasiallisia ja tehokkaita, julkisen vallan on PL 22 §:n mukaisesti ryhdyttävä aktiivisiin toimenpiteisiin ko. perusoikeuden toteuttamiseksi luomalla esimerkiksi tosiasiallisia edellytyksiä eri ryhmien kielellisten perusoikeuksien käyttämiselle.¹³⁵

Toisaalta PL 17.3 §:n sanamuoto ei suoranaisesti velvoita julkista valtaa, vaan perustuslain säännös luo nimenomaisesti oikeuksia eri ryhmille itse ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi voidaan argumentoida, että perustuslainsäätäjällä on kohdistanut lainsäädäntövelvoitteet PL 17.3 §:ssä nimenomaan saamelaisiin ja viittomakieltä käyttäviin, jolloin aktiiviset lainsäädännölliset velvoitteet kohdistuvat rajatusti näihin kieliryhmiin – ei kokonaisvaltaisesti koko säännökseen. Myös EIT

132 Lagerspetz 1999, s. 84–85.

133 HE 309/1993 vp, s. 75.

134 HE 309/1993 vp, s. 75.

135 HE 309/1993 vp, s. 75.

on korostanut sitä, että oikeuksien dynaamisessa ja sanamuotoja venyttävässä tulkinnassa täytyy ottaa huomioon se, ettei julkiselle vallalle luoda mahdottomia tai suhteettomia velvoitteita perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseksi.¹³⁶

Oikeusjärjestelmän valtiosääntöistymisen myötä asenne lainsäätäjän liikkumatiilaan on muuttunut. Muutos näkyy siinä, että demokratia ei ole enää vain suvereenia enemmistövaltaa, vaan lainsäädäntövallalle on asetettava esimerkiksi vähemmistöjen suojaamiseksi rajoja. Keskeinen kysymys on, kuinka pitkälle meneviä rajoituksia tai velvoitteita poliittiselle päätöksenteolle voidaan oikeuden keinoin asettaa. Oikeuskirjallisuudessa on tuotu esiin, että perus- ja ihmisoikeusnäkökulman voimistuminen suomalaisessa oikeusjärjestelmässä 1990-luvulla perusoikeusuudistuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen jälkeen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että lainsäätäjän tehtäväksi jäisi ainoastaan perusoikeuksien toimeenpano.¹³⁷ Tällä tutkijat ovat halunneet korostaa, että demokraattisesti valitulla lainsäätäjällä on edelleen varsin laaja liikkumatila tehdä haluamiaan lainsäädäntömuutoksia ja kehittää yhteiskuntaa. Perustuslaki ja ennen kaikkea perus- ja ihmisoikeudet yhtäältä ohjaavat ja toisaalta rajoittavat lainsäätäjän liikkumatilaa, mutta perusoikeudet eivät yksin määrittele, minkä sisältöistä lainsäädäntöä tulee toteuttaa.

Eri kulttuurien ja kielellisen moninaisuuden kunnioitus on perustusvanlaatuinen arvo länsimaisille demokratioille. Erytisesti kansallisia ja alueellisia vähemmistöjä on haluttu suojella sekä kansainvälisin ihmisoikeussopimuksin että kansallisissa perustuslaeissa. Euroopan neuvoston kielellisiä oikeuksia koskevista sopimuksista on johdettavissa julkiselle vallalle ja viranomaisille velvollisuus käyttää vähemmistökieltä tiettyjen edellytysten täytyessä.

Kielellisiä oikeuksia koskevat kansainväliset velvoitteet ovat kuitenkin oikeudellisessa mielessä ainoastaan minimistandardeja, eikä kielellisiä oikeuksia ole kirjoitettu kovinkaan velvoittavaan muotoon. Lisäksi kieliperuskirjan osalta valtioilla on mahdollisuus itse päättää, mitkä vähemmistökielet se päättää valita osaksi sopimusvelvoitteita ja mihin sopimusvelvoitteisiin haluaa sitoutua (nk. *à la carte* -sopimus).

Euroopan neuvoston kielellisiä oikeuksia koskevat sopimukset – kieliperuskirja ja vähemmistöpuiteyleissopimus – eivät kumpikaan luo yksilöille suoria kielellisiä oikeuksia. Kieliperuskirja nimenomaisesti kieltää ajatuksen, että peruskirjalla luotaisiin yksilöille tai ryhmille suoria oikeuksia, vaan peruskirjalla luodaan sitoumuksia sopimusvaltiolle mahdollistaa tiettyjä etuuksia vähemmistökielille ja mahdollistaa

¹³⁶ Ks. esim. EIT Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta (1998), kohta 116.

¹³⁷ Ks. esim. Viljanen 2011; Saraviita 2011, s. 142.

vähemmistökielten käyttöä. Myös vähemmistöpuiteyleissopimuksen valmisteluasiakirjoista ilmenee, että sopimus on nimenomaan puitesopimus tarkoittaen, että sopimus sisältää ohjelmaluontoisia päämääriä, joita sopimusvaltiot sitoutuvat tavoittelemaan. Kansainväliset sopimukset jättävät siten varsin laajan liikkumatilan sopimusvaltioille vähemmistökielten aseman ja sisältöjen määrittelemisessä kansallisessa oikeusjärjestelmässä.

Kuten olen aikaisemmin tässä selvityksessä huomionut, perustuslainsäätäjän asettama perustuslaillinen toimeksianto perusoikeuden konkretisoimiseksi lainsäädäntöteitse kiistatta konkretisoi ko. oikeuden tosiasiallista asemaa kansallisessa lainsäädännössä. Tämä näkyy esimerkiksi PL 17.3 §:n kohdalla, kun verrataan saamen- ja viittomakieliä koskevia sääntelyvarauksia ja niistä seuranneita saamenkielilakia ja viittomakielilakia romanikielen tai karjalan kielen asemaan. Toisaalta on kuitenkin täysin selvää, että lainsäädäntöteitse ei tietenkään voida varmistaa oikeuksien viimekätistä toteutumista.

Suomalaisen valtiosääntödoktriinin mukaisesti perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Tämä tarkoittaa sitä, että perustuslain muuttamishdotuksiin täytyy suhtautua vakavasti harkiten ja kokonaisvaltaisesti perustellen. Perustuslakia ei ole tarkoitettu nopeasti ja päivänpoliittisten suhdanteiden mukaan muutettavaksi. Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta. Kun vähemmistökielten perustuslaissa turvattua asemaa verrataan kansainvälisesti muiden maiden perustuslakeihin, Suomen perustuslain 17.3 § on hyvin edistyksellinen ja laaja-alainen. Lisäksi perustuslain perusoikeuskokonaisuus on varsin laaja-alainen ja se on laadittu laajan konsensuksen hengessä, ja perusoikeuskokonaisuuden on nähty olevan ajantasainen ja yksilön oikeuksia laaja-alaisesti turvaava. Tutkijat eivät ole nähneet mitään selviä syitä perusoikeusjärjestelmää koskeviin laajempiin perustuslain muutoksiin.¹³⁸ Tätä taustaa vasten olisi esitettävä hyvin painavat perusteet yksittäisen perusoikeussäännöksen suhteellisen laaja-alaiselle muuttamiselle.

Perustuslain muuttamisen sijaan valtiosääntöoikeudellisesti perustellumpi keino vahvistaa kotoperäisten vähemmistökielten asemaa olisi tarkistaa varhaiskasvatusta ja opetusta sekä tiedotusvälineitä koskevaa substanssilainsäädäntöä muun muassa viittomakielen ja karjalan kielen osalta. Voimassa olevan lainsäädännön tarkastaminen ja mahdollinen muuttaminen kotoperäisten vähemmistökielten aseman parantamiseksi olisi perustuslain muuttamiseen verrattuna valtiosääntöoikeudellisesti

138 Hidén 2019, s. 27.

perustellumpi vaihtoehto. Keskittyminen nimenomaan lainsäädäntöön, joka koskee varhaiskasvatusta, opetusta ja tiedotusvälineitä olisi vähemmistökielten aseman parantamisen kannalta keskeisintä.

Lainsäädännöllisten ratkaisujen lisäksi muita oikeudellisia keinoja kotoperäisten vähemmistökielten aseman vahvistamiseen on perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta viranomaisten päätöksenteossa ja tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on osoittanut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimusvelvoitteita – kuten oikeutta koulutukseen ja sananvapautta – on mahdollista tulkita kielellisiä oikeuksia edistävällä tavalla.¹³⁹ Viranomaisten ja tuomareiden tietoisuutta perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisesta oikeudellista päätöstä tehdessä voidaan tukea esimerkiksi tuomarikoulutuksessa. Lisäksi vähemmistökieliin kohdistuva oikeustieteellinen ja muiden tieteenalojen tutkimus voi osaltaan vahvistaa kotoperäisten vähemmistöjen kielellisiä oikeuksia esimerkiksi analysoimalla kielellisiin oikeuksiin liittyviä haasteita ja kuinka niitä voitaisiin ratkaista.

139 EIT Kypros v. Turkki (2001)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-400-975-1 (PDF)