

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Henrik Kiviniemi

**KUNNAN TOIMIVALTA KIELIVÄHEMMISTÖJEN KIELELLISTEN
OIKEUKSIEN EDISTÄJÄNÄ**

Pro gradu -tutkielma

Kunnallisoikeus

Tampere 2011

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KIVINIEMI, HENRIK: Kunnan toimivalta kielivähemmistöjen kielellisten oikeuksien edistäjänä.

Pro gradu -tutkielma, XIV + 104 s.

Kunnallisoikeus

Huhtikuu 2011

Käsillä oleva tutkimus käsittelee kunnan toimivaltaa vaikuttaa alueensa kielivähemmistöjen kielellisiin oikeuksiin. Tutkimuksen tarkoituksena on selventää sekä kuntien mahdollisuuksia että velvollisuuksia ottaa toiminnassaan huomioon kielellisen vähemmistön kielelliset oikeudet. Tutkimuksen päätutkimusmetodina on lainoppi, jota on täydennetty soveltuvin osin oikeushistorian ja oikeusvertailun näkökulmilla.

Kielelliset oikeudet ja vähemmistöoikeudet ovat kirjattu useisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Suomen perustuslain (731/1999) 17 § noudattaa ihmisoikeussopimusten velvoitteita. Kansalliskielten, suomen ja ruotsin lisäksi oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin on turvattu nimeltä mainiten saamelaisille ja romaneille. Lisäksi muillakin ryhmillä on oikeus ylläpitää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Erityinen kielilainsäädäntö koostuu kielilaista (423/2003) ja saamen kielilaista (1086/2003), joissa säädetään kansalliskielisten ja saamelaisten kielellisistä oikeuksista. Suomalainen kielilainsäädäntö heijastaa kielipoliittisesti varsin mahdollistavaa lähtökohtaa viranomaisen kannalta. Viranomaisella on aina oikeus palvella lainsäädännön osoittamaa minimitasoa paremmin ja kattavammin, myös vieraita kieliä käyttäen.

Tutkimuksessa tarkastelen kunnan toimivaltaa vaikuttaa kielivähemmistöjen kielellisiin oikeuksiin sekä perusoikeuksien turvaamisvastuun näkökulmasta, kunnallisen itsehallinnon oikeudellisten piirteiden näkökulmasta ja perusopetus- ja kulttuuripalvelujen näkökulmasta. Lisäksi kielivähemmistön ja sen jäsenten vaikuttamisen oikeudet kuntalaisina sisältyvät tutkimuskysymyksiini.

Tutkimuksen perusteella kunnallinen itsehallinto on merkittävä institutionaalinen tekijä vähemmistönsuojalle. Kunnallisen itsehallinnon oikeudellisesta sisällöstä vähemmistönsuojalle erityisen tärkeiksi osoittautuivat kansanvaltaisuuden ja taloudellisen omavastuisuuden lisäksi yleinen toimiala, organisaatiovapaus ja aluesuoja.

Asiasanat: Kunnallinen itsehallinto, kunnan toimivalta, perusoikeudet, kielelliset oikeudet, vähemmistöoikeudet.

SISÄLLYS

SISÄLLYS	III
LÄHTEET	V
LYHENTEET	XIV
1. JOHDANTO	1
1.1. Johdatus tutkimuksen aihepiiriin.....	1
1.2. Aihepiiriin liittyvä aiempi tutkimus ja lisätutkimuksen ajankohtaisuus	3
1.3. Tutkimustehtävä	6
1.4. Tutkimuksen metodologia	8
1.4.1. Tämän tutkimuksen lainopilliset painotukset.....	8
1.4.2. Tutkimusteeman oikeustieteelliset tukimetodit.....	10
1.5. Kielivähemmistön oikeudellinen määritelmä.....	12
1.6. Prologi: suomalainen kielikiista ja kompromissit	13
2. KIELELLISTEN PERUSOIKEUKSIEN TAUSTA, MERKITYS JA OIKEUSNORMIT	16
2.1. Perus- ja ihmisoikeusideologiasta	16
2.2. Kielelliset oikeudet kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa	19
2.3. Perustuslain 17 § kielellisten oikeuksien perusnormina.....	23
2.3.1. Perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentti ja kansalliskielisten kieliryhmien yhdenvertainen kohtelu	23
2.3.2. Perustuslain 17 §:n 3 momentti saamelaiden, romanien ja muiden vähemmistöjen kielellisten oikeuksien takaajana.....	27
2.3.3. Perustuslain 17 §:n momentit nähtynä oikeusnormeina ja oikeusperiaatteina...	30
2.4. Kielellisten oikeuksien ulottuvuudet	32
2.5. Kysymys kielellisten perusoikeuksien toteuttamisvastuun jakaantumisesta.....	34
2.6. Kansainväliset sopimukset vähemmistöjen suojelusta ja niiden kollektiivioikeudellinen painotus kielivähemmistöjen oikeuksien kannalta	37
2.7. Kielellisten perusoikeuksien toteutumisen valvonta Suomessa	40
3. KUNNALLISEN ITSEHALLINNON OIKEUDELLINEN SISÄLTÖ JA MERKITYS KIELIVÄHEMMISTÖN SUOJAN KANNALTA	42
3.1. Institutionaalisten tekijöiden vaikutus vähemmistönsuojalle.....	42
3.2. Itsehallinnon perustuslainsuojan merkitys	44
3.3. Kunnan yleistoimivaltuus ja yleinen toimiala	46
3.4. Organisaatiovapaus	48
3.5. Kuntajaotus ja itsehallinnon aluesuoja.....	50
3.6. Eurooppalaisia huomioita.....	54

4. KIELIVÄHEMMISTÖN OIKEUKSIEN EDISTÄMINEN KUNNAN VAPAAEHTOISENA TEHTÄVÄNÄ	56
4.1. Kielellisten perusoikeuksien edistäminen kunnan yleisen toimialan määräytymisperiaatteiden valossa.....	56
4.1.1. Yleisen toimialan rajoitusperusteiden muodostumisesta	56
4.1.2. Perusoikeuksien merkitys kunnan vapaaehtoisessa tehtäväpiirissä	58
4.1.3. Kuntalain 2 §:stä johdetut kunnan vapaaehtoisten tehtävien määräytymisperiaatteet.....	60
4.1.4. Hyvän hallinnon vaatimus kunnan vapaaehtoisen tehtävän sisällön kannalta ..	64
4.2. Onko subsidiariteettiperiaatteella merkitystä kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisperiaatteena?	68
4.3. Yhteenvetoa.....	71
5. KUNNAN TOIMIVALTA KIELELLISISSÄ ASIOISSA PERUSOPETUKSEN JA KULTTUURIPALVELUIDEN JÄRJESTÄJÄNÄ.....	72
5.1. Perusopetuksen ja kulttuuripalveluiden merkitys kielellisten oikeuksien toteutumiselle ja kielivähemmistön identiteetille	72
5.2. Perusopetus.....	73
5.2.1. Perusopetuksen järjestäminen kunnan tehtävänä	73
5.2.2. Kunnan toimivalta perusopetuksen opetuskieleen	76
5.3. Kielivähemmistöjen oikeudet kunnan kulttuuripalvelujen järjestämisessä	80
5.4. Kielelliset oikeudet huomioituina perusopetuksen ja kulttuuritoiminnan valtiosuusjärjestelmässä	82
6. KIELIVÄHEMMISTÖN JÄSENET KUNTALAISINA – VAIKUTTAMISEN OIKEUDET	84
6.1. Osallistuminen ja vaikuttaminen kansanvaltaisuuden ilmentymänä.....	84
6.2. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeudet kuntalain mukaan	87
6.2.1. Kuntaparlamentarismi	87
6.2.2. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet	88
6.2.3. Aloiteoikeus.....	94
6.3. Onko kielellisellä vähemmistöllä oikeudellisesti katsoen erityistä kollektiivista vaikuttamisen muotoa?	95
6.4. Kielellisten vähemmistöjen osallistumisoikeudet kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä	97
7. LOPPUPÄÄTELMÄT.....	100
7.1. Oikeudelliset päätelmät kunnan toimivallasta vaikuttaa alueensa kielivähemmistöjen kielellisiin oikeuksiin	100
7.2. Epilogi: kuntarakenteen ja kuntamallin muutossuunnat kielivähemmistöjen aseman kannalta	103

LÄHTEET

Kirjallisuus:

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. WSOY. Juva 1989.

Aikio-Puoskari, Ulla – Pentikäinen, Merja: The language rights of the indigenous Saami in Finland. *Juridica Lapponia* No. 26. Northern Institute of the environmental and minority law. Rovaniemi 2001.

Alexy, Robert: A Theory of constitutional rights. Oxford University Press. New York 2004.

Brännkärr, Malin: Språkrättsliga konsekvenser av kommun- och servicestrukturreformen. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A:559. Turku 2008.

Dworkin, Ronald: Taking rights seriously. New impression with a reply to critics. Duckworth. 5., uud. painos. Lontoo 1987.

Haapala, Pertti: Kun yhteiskunta hajosi. Suomi 1914–1920. 2. painos. Edita. Helsinki 1995.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori, Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. WSOY. Juva 1999.

Hannikainen, Lauri: Vähemmistöt ja alkuperäiskansat. Teoksessa Ihmisoikeusliitto: Ihmisoikeudet 2000 luvulla. Sopimuksia ja asiakirjoja. Edita. Helsinki 2002.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E.: Kuntalaki. 4., uud. painos. WSOY. Juva 2009.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 7., uud. painos. Talentum. Jyväskylä 2007.

Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Edita. Helsinki 2001.

Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum. Saarijärvi 2002.

- Heuru, Kauko*: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita. Helsinki 2006.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo*: Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita. Helsinki 2008.
- Holopainen, Toivo*: Kunnan asema valtiossa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 81. Vammala 1969.
- Husa, Jaakko*: Non liquet? Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja Nro: 254. Vammala 2004.
- Husa, Jaakko*: Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Acta Universitatis Lapponiensis N:o 4. Finnpublishers Oy. Jyväskylä 1995.
- Hämäläinen, Pekka K.*: Kielitaistelu Suomessa 1917–1939. WSOY. Porvoo 1968.
- Jyränki, Antero*: Oikeus omaan kieleen – Demokratia – Oikeusvaltio. Teoksessa Antero Jyränki (toim.): Oikeuden kielet – Oikeus ja oikeudellinen ajattelu monikielisessä maailmassa. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, kokoomateosten sarja B:7, s. 91-104. Turku 1999.
- Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Iura Nova. Jyväskylä 2000.
- Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus. 3., uud. painos. Talentum Media. Jyväskylä 2003.
- Karapuu, Heikki*: Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori, Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. WSOY. Juva 1999.
- Kielilakikomitea*: Kansalliskielten historiallinen, kulttuurinen ja sosiologinen tausta. Työryhmämuistio. Syyskuu 2000.
- Kuuskoski, Reino – Hannus, Arno*: Kunnallislaki. 5, uud. painos. WSOY. Porvoo 1965.
- Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo*: Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto, Oikeustieteen laitos. Jyväskylä 2006.

- Lagerspetz, Eerik*: Valtio, oikeus ja kielellinen moninaisuus. Teoksessa Antero Jyränki (toim.): Oikeuden kielet – Oikeus ja oikeudellinen ajattelu monikielisessä maailmassa. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, kokoomateosten sarja B:7. Turku 1999.
- Länsineva, Pekka*: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja Nro: 235. Jyväskylä 2002.
- Makkonen, Kaarle*: Kunnallinen säädösvalta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 79. Vammala 1968.
- McRae, Kenneth D.*: Conflict and compromise in multilingual societies: Vol 3, Finland. Wilfrid Laurier University Press. Waterloo 2000.
- Mäenpää, Olli*: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2001.
- Mäenpää, Olli*: Lausunto Sini Sallisen väitöskirjasta ”Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot”. Kunnallistieteellinen aikakauskirja nro. 2/2007, s. 231-242.
- Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3. painos. Edita. Helsinki 2008.
- Ojanen, Tuomas*: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2003.
- Parkkari, Juhani*: Kansojen itsemääräämisoikeus ja muut kollektiiviset oikeudet. Teoksessa Ihmisoikeusliitto: Ihmisoikeudet 2000 luvulla. Sopimuksia ja asiakirjoja. Edita. Helsinki 2002.
- Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. 4., uudistettu painos. Talentum. Jyväskylä 2005.
- Pentassuglia, Gaetano*: Defining minority in international law: a critical appraisal. Juridica Lapponia No. 21. Northern Institute of the environmental and minority law. Rovaniemi 2000.

- Perusoikeustyöryhmä*: Perusoikeustyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993. Helsinki 1993.
- Pöyhönen, Juha*: Uusi varallisuus oikeus. 2. painos. Talentum. Saarijärvi 2003.
- Rentto, Juha-Pekka*: Toissijainen valtio. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A: 30. Turku 1995.
- Roach, Steven C.*: Cultural autonomy, minority rights and globalization. Ashgate publishing ltd. Bodmin 2005.
- Ryynänen, Aimo*: Kunnat valtion valvonnassa. Kunnallisan alan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu N:o 44. Vammala 2004.
- Ryynänen, Aimo*: Kuntaudistus ja itsehallinto. Tampere University Press. Tampere 2008.
- Ryynänen, Aimo – Telakivi, Heikki*: Eurooppalainen mallikunta. Edita. Helsinki 2006.
- Sallinen, Sini*: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Acta Universitatis Tamperensis 1212. Tampere 2007.
- Saraviita, Ilkka*: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Talentum Media. Jyväskylä 2005.
- Scheinin, Martin*: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja Nro: 189. Jyväskylä 1991.
- Scheinin, Martin*: Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin. Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori, Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. WSOY. Juva 1999.
- Siltala, Raimo*: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 234. Vammala 2003.
- Sjöblom, Stefan*: Elinvoimainen kunta kaksikielisyyden näkökulmasta. Teoksessa Arto Haveri, Jari Stenvall & Kaija Majoinen (toim.): Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta nro 224. Suomen Kuntaliitto ja Kunnallistieteen yhdistys. Helsinki 2011.

- Tala, Jyrki:* Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177. Helsinki 2001.
- Tallroth, Paulina:* Kielelliset oikeudet osana perusoikeusjärjestelmää - uusi kielilaki perustuslain näkökulmasta. Teoksessa Oikeustiede- Juris prudentia. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2004, s. 511–545. Jyväskylä 2004.
- Tolonen, Hannu:* Oikeuslähdeoppi. WSOY. Helsinki 2003.
- Tuori, Kaarlo:* Oikeuden ratio ja voluntas. WSOY. Helsinki 2007.
- Tähti, Aarre:* Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja Nro: 205. Jyväskylä 1995.
- Ulkoasiainministeriö:* Suomen kolmas raportti kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta, helmikuu 2010.
- Uoti, Asko:* Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Acta Universitatis Tamperensis 911 . Tampere 2003.
- Valtionvarainministeriö:* Selvitys kuntalain uudistustarpeista. Valtionvarainministeriön julkaisuja 10/2011.
- Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5-6/1995 s. 788-815.

VIRALLISLÄHTEET

Hallituksen esitykset:

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 86/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 92/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi kielilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 46/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle saamen kielilaiksi.

HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

HE 146/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Eduskunnan valiokuntien lausunnot ja mietinnöt:

HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kuntalaiksi.

HaVL 44/2006 vp. Hallintovaliokunnan lausunto ministeriön selvityksestä osallisuuden edistämisestä hallinnossa.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hallitusmuodon perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 24/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

PeVL 20/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

PeVL 9/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi eräiden opetustointia koskevien lakien muuttamisesta.

PeVM 9/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi kielilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

PeVL 41/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta.

PeVL 65/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

PeVM 4/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä saamen kielilaiksi.

PeVL 37/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

PeVL 33/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kuntajakolaiksi.

PeVM 1/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2008.

PeVM 9/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

Komiteamietinnöt:

KM 1945:1. Kielirauhakomitean mietintö.

KM 1985:50. Kunnallisen kansanäänestystoimikunnan mietintö.

KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö.

KM 1993:33. Kunnalliskomitean mietintö. Kuntalaki.

KM 2001:3. Kielilakikomitean mietintö. Kielilaki.

Oikeustapaukset:

KHO 1967 A II 37

KHO 1979 A II 37

KHO 1980 A II 16

KHO 26.7.2006 T 1820

KHO 1999:55

KHO 2004:107

KHO 2007:1385

KHO 2008:1

KHO 2008:40

Ulkomaiset virallislähteet:

SOU 2005:40

SOU 2007:72

Internet:

Tilastokeskus: Suomen virallinen tilasto. Väestö syntymämaan, kansalaisuuden ja äidinkielen mukaan. Saatavilla osoitteesta http://www.stat.fi/til/vaerak/2010/vaerak_2010_2011-03-18_kuv_002_fi.html. (viitattu: 11.4.2011)

LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
HaVL	hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KM	komiteamietintö
PL	perustuslaki
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
T	taltio
YK	Yhdistyneet kansakunnat
vp	valtiopäivät

1. JOHDANTO

1.1. Johdatus tutkimuksen aihepiiriin

Kieli on ensisijaisesti kommunikoinnin väline ja kulttuurivaikutteiden siirron mekanismi, mutta myös osa identiteettiä, erityisesti äidinkielen kautta. Identiteettimme ja omakuvamme ovat sidoksissa kieleen. Identiteettimme kehitty kanssakäymisestä muiden ihmisten kanssa. Oikeudellisesti katsottuna kieli on ennen kaikkea perus- ja ihmisoikeus, jonka erityisyyttä korostaa kielen ja kulttuurin läheinen riippuvuus- ja vuorovaikutussuhde. Kielivähemmistöille kieli merkitsee keinoa ilmaista ja välittää omaa kulttuuriaan ja säilyttää omanlainen identiteetti. Kielelliset perusoikeudet ovat usein myös muiden perusoikeuksien toteutumisen edellytys.

Vähemmistökielioikeuksien hahmottamisessa on huomattavissa kaksi pääasiallista ulottuvuutta. Ensimmäiseksi, vähemmistökielioikeudet ovat pääosin johdettavissa yleisistä ihmisoikeuseriaateista, kuten syrjintäkielto ja sananvapaus. Toisena ulottuvuutena näistä yleisistä ihmisoikeuseriaateista on johdettavissa julkisten viranomaisten yleinen vähemmistökielen käyttäminen. Tämä poikkeus on keskeinen vähemmistökielen yhteiskunnallisen aseman kannalta.

Historiallisesti kielen ja kulttuurin merkitys nationalistiselle valtionmuodostukselle on ollut erittäin suuri. Kieli on ollut yksi keskeisistä aineksista kansallisen identiteetin muodostumiselle¹. Kollektiivisen identiteetin merkitys kansallisvaltioille, tai kansallisvaltioiden yhteenliittymille on olemassaolon edellytys nykyäänkin. Kulttuurien ja kielten moninaisuus aiheuttaa haasteita kollektiivisen identiteetin koossa pysymiselle. Antero Jyränki on aiheellisesti pohtinut, kuinka moninaisuudesta saataisiin tarvittava vähimmäismäärä kollektiivista identiteettiä. Kuinka samanaikaisesti voidaan tyydyttää monien vähemmistöjen vaatimukset omien kulttuurinsa säilyttämisestä ja poliittisen vallan jakamisesta.²

Kielen ja kulttuurin käsitteiden yhteenkietoutuminen näkyy oman tutkimuksenikin lähtöasetelmassa. Kielelliset oikeudet ovat monesti niin kansainvälisissä

¹ KM 2001:3, s. 26–27.

² Jyränki 2003, s. 78.

ihmisoikeussopimuksissa kuin kansallisessakin lainsäädännössä liitetty kulttuuristen oikeuksien yhteyteen. Säädösteknisesti tämä suunta näyttää koskevan erityisesti alkuperäiskansojen ja virallisten kielten ulkopuolisten kieliryhmien oikeuksia.

Jo vuoden 1919 hallitusmuoto (94/1919) säätöi suomen ja ruotsin tasa-arvoisiksi kansalliskieliksi. Periaatteelliselta kannalta oli merkittävä valinta lähteä tasavertaisten kansalliskielten linjalle, eikä säätää erikseen enemmistö- ja vähemmistökieltä. Tällä hetkellä Suomen on perustuslaissa (731/1999) on taattu yhtäältä kansalliskieltä käyttävien kuin vähemmistökielistenkin kielelliset perusoikeudet. Valtiomme virallisen kielipolitiikan voi tiivistää varsin kuvaavasti perustuslakimme 17 §:ään, jonka perusteella Suomessa käytettävät kielet voidaan jakaa oikeudellisesti kolmeen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat kansalliskielemme suomi ja ruotsi. Toisen ryhmän muodostavat muut samassa pykälässä mainitut ryhmät, erityisesti saame ja myös romanikieli. Kolmas ryhmä muodostuu perustuslaissa nimeltä mainitsemattomista muista kieliryhmistä, joiden oikeus oman kielen ja kulttuurin säilyttämiseen ja edistämiseen tunnustetaan. Väestö jakaantuu Suomessa äidinkielen mukaan kirjoittamishetkellä siten, että suomenkielisiä on noin 4 860 000 (90,4 % väestöstä), ruotsinkielisiä noin 290 000 (5,3 %), saamenkielisiä noin 1800 (0,03 %) ja muita kieliä äidinkielenään puhuvia noin 225 000 henkilöä (4,2 %).³

Kunta on alueyhteisö, jolla on omat maantieteelliset ja kulttuuriset erityispiirteensä. Lisääntyvä monikulttuurisuus on välttämätön uusi lähtökohta kuntien tulevaisuutta pohdittaessa, sillä kielellinen monimuotoisuus lisääntyy kaiken aikaa maamme kunnissa. Tämä ei tarkoita pelkästään kielellisen monimuotoisuuden määrällistä laajenemista, vaan myös joidenkin kielellisten ryhmien kasvua merkittäviksi vähemmistöiksi. Merkittävin tällainen ”uusi” kielivähemmistö on venäjänkieliset⁴.

Kielellisiä oikeuksia käsitteleviä kansainvälisoikeudellisia sopimuksia on varsin runsaasti. Kansallinen sääntely yleensä katsotaan kuitenkin yksittäisten kansalaisten kannalta kansainvälisiä sopimuksia tärkeämmäksi⁵. Koska Suomessa kunnat ovat merkittävä demokratian ja palveluiden tuottamisen taso, kielivähemmistöjen yhteiskunnallinen asema riippuu paljolti siitä, miten heidän kielelliset oikeutensa toteutuvat kunnissa.

³ Ks. Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto 2010.

⁴ Käytän lainausmerkkejä, koska venäjänkielisen vähemmistön läsnäololla on maassamme pitkä perinteet. Käyttäessäni termiä ”uusi kielivähemmistö” tarkoitankin niitä kielivähemmistöjä, joiden nimiä ei ole erikseen kirjattu valtiosääntöömme kirjattuihin kielellisiin oikeuksiin.

⁵ Näin mm. Husa 2004, s. 83.

Tutkimustehtäväni olen asettanut tutkimaan kunnan mahdollisuuksia lainsäädännön puitteissa ottaa huomioon kielivähemmistöjen oikeudet. Lisäksi tutkin kielivähemmistöjen oikeutta vaikuttaa kunnassa kuntademokratian oikeudellisen tarkastelun kautta.

1.2. Aihepiiriin liittyvä aiempi tutkimus ja lisätutkimuksen ajankohtaisuus

Kansainvälisesti vähemmistöoikeuksia on tutkittu runsaasti eräänä perus- ja ihmisoikeustutkimuksen osa-alueena⁶. Tavallisesti kielellisiä oikeuksia on tarkasteltu yhtenä vähemmistön tunnusmerkistön täyttämisen kriteerinä. Oikeustieteellinen tutkimus on keskittynyt kielivähemmistöjen oikeuksien näkökulmasta paljolti tarkastelemaan niin ikään vähemmistöaspektia ja siihen liittyvää erityislainsäädäntöä, mutta nähdäkseni sivuuttanut laajemman yhteiskunnallisen näkökulman⁷. Tällä tarkoitan kattavampaa tarkastelua siitä, miten rakenteelliset ja institutionaaliset ratkaisut ja olosuhteet vaikuttavat kielivähemmistön asemaan jollakin maantieteellisellä alueella. Lainsäädännön kunnallisulottuvuuksia ei ole tuotu mielestäni riittävästi esiin kotimaisessa kielellisiin oikeuksiin liittyvässä oikeustutkimuksessa. Sama puute näyttää vaivaavan kansainvälistä vähemmistöoikeuksiin liittyvää tutkimusta⁸.

Kielivähemmistöjen asema Suomessa on ajankohtainen. Kysymys palveluiden saatavuudesta ruotsin kielellä ja ruotsinkielisen väestönosan oikeudellisesta asemasta on noussut jälleen puheenaiheeksi. On ajankohtaista tarkastella myös maahanmuuton seurauksena syntyvien ns. uusien kielivähemmistöjen kielellisiä oikeuksia nähtynä kunnallisen itsehallinnon oikeudellisten rajojen valossa. Kunta- ja palvelurakennemuutosten yhteydessä kielivähemmistön oikeudet ovat nousseet esiin jossakin määrin, niiden ollessa eräs tärkeimmistä kuntarakennetta muutettaessa huomioon otettavista oikeudellisista seikoista. Tarkastelut ovat siltä osin kuitenkin rajoittuneet paljolti kansalliskielten yhdenvertaisen kohtelun toteutumiseen⁹.

Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen piirissä vähemmistöoikeuksien kunnallisulottuvuuksia ei ole juurikaan tutkittu. Suurimpana syynä epäilemättä on ollut yhteiskuntamme aiempi

⁶ Suomessa mm. Martin Scheinin, Ilkka Saraviita ja Tuomas Ojanen.

⁷ Ks. esim. Aikio-Puoskari & Pentikäinen 2001.

⁸ Ks. McRae 2000, passim. ja Roach 2005, passim.

⁹ Ks. Brännkärr 2008, passim.

monokulttuurisuus, joka ei ole luvannut aihetta käsitteleville tutkimuksille kovinkaan suurta käytännönläheisyyttä ja siten kiinnostunutta vastaanottoa tiedeyhteisön taholta. Perustuslain 17.3 § antaa saamelaisille, romaneille ja muille kielellisille ryhmille oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Viime aikoihin saakka ns. uusien kieliryhmien osuus väestöstä on ollut varsin alhainen. Maahanmuuton ja äidinkielenään vieraskielisten kieliryhmien kansalliskielisiä ryhmiä korkeampi luonnollinen väestönkasvu muuttaa tilannetta kuitenkin väistämättömästi. Tällöin kielellisten oikeuksien merkitys tulee kasvamaan niin yhteiskunnallisessa keskustelussa kuin käytännön elämän tasollakin¹⁰.

Kunnallista itsehallintoa on tutkittu runsaasti muun muassa kunnan toimialaan liittyvän tematiikan osalta. Kunnan yleistoimivaltuuden oikeudellisten rajojen tutkimuksessa pääpaino on nähdäkseni kuitenkin ollut selvittää kunnan päätösvallan oikeudellisia rajoja erityisesti taloudellisesti merkittävien, elinkeinopolitiikkaan¹¹ ja kilpailuoikeuteen liittyvässä toiminnassa. Kuntien toimintaa koskeva keskeinen lainsäädäntö ei ole suhteellisesti katsoen kovinkaan vanhaa, mutta lainsäädännön takana vaikuttava oikeuskulttuuri vaihtuu kovin hitaasti.

Tutkimusaiheittani taustoittaessani kuitenkin mietin, onko kielivähemmistön oikeudet itsessään sellainen aihe, jonka voisi kategorisoida jopa toisarvoiseksi. Kielelliset ja kulttuuriset oikeudet ovat perustuslaissa vahvistettuja perusoikeuksia, mitkä noudattavat niitä velvoitteita, joihin Suomi on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sitoutunut. Kielivähemmistön aseman ajankohtaisuus riippuu siis yhteiskuntatodellisuudesta, eli vallitsevista olosuhteista. Suomi on ollut historiallisella perspektiivillä katsoen poikkeuksellisen homogeeninen maa, mitä tulee kielelliseen monimuotoisuuteen. Siltikin lyhyen itsenäisyytemme aikana olemme onnistuneet ratkaisemaan vakavan kieliriidan maamme suomen- ja ruotsinkielisen väestönosan kesken. Myös saamelaisten kielellisen aseman paraneminen varsinkin viimeisen 10–15 vuoden aikana tukee tutkimukseni ajankohtaisuutta, sillä kehitysprosessiin liittyy selvästi erilaisia piirteitä kuin kansalliskielten väliseen poliittis-oikeudelliseen historiaan.

Kielelliset oikeudet ja kunnan kulttuurivalta eivät rajoitu pelkästään kunnan yleiseen toimialaan, vaan koko kunnallisen itsehallinnon alueelle, joka kattaa myös lakisääteiset tehtävät. Lakisääteisissä tehtävissä tosin kunnan päätösvalta on huomattavasti vähäisempää,

¹⁰ Näin myös Jyränki 2003, s. 79.

¹¹ Mm. Sini Sallisen väitöskirja kunnan itselleen ottamista tehtävistä vuodelta 2007.

erityislainsäädännön säädellessä toimintaa voimakkaasti. Kunnan kulttuurivalta ei ole viime vuosikymmeninä ollut nimenomaisesti juurikaan tutkimuksen kohteena¹².

Oikeudelliseen ajatteluun kuuluvat myös arvot. Kunnan toimivaltaa kulttuurin piiriin kuuluviin asioihin voidaan pitää voimakkaasti arvosidonnaisena asiana. Myös asiaan liittyvää arvokeskustelua tulisi käydä nykyisessä kunnallisoikeudellisessa tutkimuksessa enemmän. Tämän vuoksi näen tutkimukseni sijoittuvan hyvin konkreettisella tavalla kunnallisoikeuden keskeisimpiin aihepiireihin.

Pyrin luonnollisestikin hyödyntämään tutkimuksessani mahdollisimman monipuolisesti esittelemääni koti- ja ulkomaista oikeustieteellistä tutkimusta. Tärkeimmän lähteen muodostaa kuitenkin lainsäädäntö esitöineen. Perustuslain, kuntalain, ja hallintolain lisäksi maamme kielilainsäädäntö ja kansainvälisoikeudelliset kielellisiä oikeuksia koskevat yleissopimukset muodostavat varsin laajan normiaineiston. Myös kunnalliseen itsehallintoon liittyvässä argumentaatiossa kansainvälisoikeudellisilla sopimuksilla ja peruskirjoilla on painava osa. Lisäksi erityislainsäädäntö, mm. perusopetuksen ja sosiaali- ja terveydenpalveluiden sektoreilla vaativat tutkijan huomiota soveltuvin osin. Laintulkinnan selvittämisessä myös oikeuskäytäntö on argumentaatiolähteenä tarpeen.

Tulkittessani voimassaolevaa oikeutta tutkimuskysymykseni valossa, joudun paneutumaan myös teemaan liittyvien lakihankkeiden tavoitteisiin. Lainsäädäntömenettelyssä syntyvistä asiakirjoista keskeisimmiksi nousevat hallituksen esitykset sekä niiden tausta-aineistona toimivat mietinnöt ja lausunnot, joita voidaan Talan tapaan luonnehtia sosiaalis-kielellisiksi sopimuksiksi. Niitä voi olla perusteltua lukea normatiivista sisältöä omaavina kannanottoina. Toisaalta, hallituksen esitykset kuten muutkin lainvalmisteluaineistot, syntyvät eri toimijoiden vuorovaikutuksessa, jolloin hyvin todennäköisesti jotakin informaatiota jää kompromissin aikaan saamiseksi pois ja joitakin ilmaisuja joudutaan muuntamaan ehkä jopa ympäröiviksi¹³. Näin ollen lainvalmisteluaineistoista ei voida juuri koskaan saavuttaa varmaa, lopullista ja täydellistä tietoa.

¹² Erityisesti 1960–80-luvuilla vallinnut voimakas poliittinen vastakkainasettelu ulottui myös kuntien kulttuuriasioihin. Ne KHO:n ratkaisut, joista voidaan johtaa kunnan toimivaltaa kulttuuriasioissa ohjaavia kannanottoja, ovat lähes kaikki pohjavireiltään poliittisia.

¹³ Tala 2001, s. 98–99, 102.

1.3. Tutkimustehtävä

Tutkimuskohteenani on kunnallinen itsehallinto, jota tarkastelen kunnan kielivähemmistön kielellisten oikeuksien edistämiseen ulottuvan toimivaltuuden kautta. Ottamalla tutkimusasetelmaan kielelliset perusoikeudet, tarkemmin rajattuna kielivähemmistön aseman, kohdistan tutkimukseni kunnan toimivaltaan alueella, jota voi kutsua esim. kulttuurivallaksi. Toisaalta, kielelliset oikeudet ovat perus- ja ihmisoikeuksia, joten ne eivät voi rajoituttua pelkästään kulttuuriasioiden piiriin, vaan lähtökohtaisesti kaikkeen hallintotoimintaan.

Päätutkimustehtävänäni on selvittää, *millainen on kunnan toimivalta vaikuttaa alueensa kielivähemmistöjen kielellisiin oikeuksiin.*

Päätutkimuskysymyksen kautta haluan siis tarkastella, miten kunnalla on kunnallisen itsehallinnon nojalla toimivaltaa edistää ja tukea kielivähemmistöjen oikeuksien toteutumista. Tässä tutkimuksessa kielivähemmistö tarkoittaa kielellistä vähemmistöä kunnan asukkaiden keskuudessa.

Tutkimustehtäväni taustalla on hypoteesi, jonka mukaan kunnallinen itsehallinto mahdollistaa kunnan tekevän omannäköisiä ratkaisuja, joilla voidaan vaikuttaa merkittävästi kielellisen vähemmistön oikeuksien toteutumiseen ja edistymiseen. Hypoteesin perusteeksi esitän kunnan idean itsehallinnollisena alueyhteisönä, joka omaa parhaan asiantuntemuksen paikallisista oloista ja ennen kaikkea paikallisyhteisön tarpeista. Subsidiariteettiperiaatteen mukainen hallinnon kuntalaisläheisyys mahdollistaa joustavan, muuttuviin tarpeisiin parhaiten reagoivan hallinnon tason. Oikeudellisesti edellä kuvaamani kunnallisen itsehallinnon ominaisuudet ilmenevät erityisesti universaliteettiperiaatteessa, eli kunnan yleistoimivaltuudessa ottaa hoidettavakseen paikallisia tehtäviä esim. yhteiseen hyvään perustuen. Koska kielen yhtyminen valtaan ja politiikkaan on varsin perusteltu näkemys jo pelkästään reaalisiin argumentteihin vedoten, muodostavat kielioikeudelliset asiat tietynlaisen rajankäyntialueen kunnan yleistoimivaltuudelle. Näin ollen on aiheellista myös oikeudellisesti pohtia, missä määrin kielelliset oikeudet kuuluvat kunnan itsehallinnollisen toimivallan piiriin, ja missä määrin subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti yksityiseen valtapiiriin. Tässä tutkimuksessa itsehallinnon oikeudellisesta sisällöstä tarkastelun kohteeksi otan kielivähemmistöjen näkökulmasta erityisesti kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin ja kuntalaisten osallistumisoikeudet.

Päätutkimuskysymystä on tarkennettu ja jaettu kolmeen alakysymykseen, joista ensimmäinen koskee kielivähemmistön oikeuksia kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin puitteissa.

Mitkä ovat kunnan vapaaehtoisen tehtävän oikeudelliset rajat sisällön kannalta kulttuuripolitiikan alueella, erityisesti kielellisten oikeuksien edistämisen näkökulmasta?

Toisin sanoen kysymys tarkastelee sitä, minkä sisältöisiä kielellisiin oikeuksiin liittyviä tehtäviä kunta saa ottaa hoitaakseen. Samalla tarkastelen myös subsidiariteettiperiaatteen merkitystä kielivähemmistön kielellisten oikeuksien kohdalla, kunnan yleistoimivaltuuden rajaajana¹⁴. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä vaikuttaa väistämättä myös kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin sisällöllisiin kriteereihin, koska perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden katsotaan koskevan kaikkea julkista toimintaa.¹⁵

Toinen alakysymys suuntaa huomion kunnan erityistoimialaan, lakisääteisiin tehtäviin.

Millainen on kunnan toimivalta ottaa huomioon ja edistää kielivähemmistön kielellisiä oikeuksia perusopetuksen ja kulttuuripalveluiden sektoreilla?

Tämä on tutkimuksessani kunnan palvelutuotannon kannalta selvimmin konkretian tasolla liikkuva osuus. Opetustoimen osalta tarkastelua on rajattu siten, että tarkastelen vain kunnan järjestämää perusopetusta, jättäen tutkimukseni ulkopuolelle hajanaisia mainintoja lukuun ottamatta esiopetuksen, erityisopetuksen, aikuiskoulutuksen, lukiokoulutuksen, ammattikoulutuksen ja ammattikorkeakoulutuksen.

Perusopetus ja kulttuuripalvelut ovat kunnan lakisääteisiä tehtäviä, joita kunta hoitaa perusopetuslain (628/1998) ja kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (728/1992) nojalla. Opetus- ja sivistyssektorit ovat kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta erittäin keskeisiä, sillä niissä voidaan kielen merkityksen nähdä olevan muita palvelutuotannon sektoreita korostuneempi¹⁶. Tämän tyyppinen tutkimuskysymys on myös tarpeen tutkimukseni aihepiirin sitomiseksi vahvemmin kunnissa tapahtuvaan käytännön hallintotoimintaan niin sanottuun erityistoimialaan kuuluvilla sektoreilla. Tämän

¹⁴ Tarkoitan tällä subsidiariteettiperiaatteen alkuperäistä merkitystä yksityisen omavastuun piirin ja julkisen toimivallan välillä, eli ns. hallinnon toissijaisuuden periaatetta.

¹⁵ HE 309/1993 vp, s. 75.

¹⁶ Johtuen jo reaalisista seikoista, kieli on informaation antamisen kannalta keskeinen instrumentti. Hallituksen esityksessä perusoikeusudistukseksi korostettiin, että oikeudella opetukseen on kytkentöjä kielellisiin oikeuksiin. Ks. HE 309/1993 vp, s. 20.

tutkimuskysymyksen muodostama osio muodostaa näin ollen harkitun vastapainon kunnan yleistoimivaltuutta kielellisten oikeuksien edistämisen näkökulmasta tarkastelevalle tutkimuksen osalle.

Kolmas alatutkimuskysymys ottaa lähtökohdaksi kunnalliseen itsehallinnon idean kuntalaisen itsehallintona. Tarkastelen *miten kielivähemmistöt voivat vaikuttaa omien kielellisten oikeuksiensa tasoon kunnassa*.

Kysymys on toisin sanoen siitä, miten kunnan asukkaat voivat vaikuttaa asemaansa kunnallisen itsehallinnon kautta. Kunnallinen itsehallinto rakentuu kansanvaltaisuuden periaatteelle, jota toteutetaan paitsi luottamushenkilöhallintoperiaatteen kautta, myös kuntalain (365/1995) 4 luvussa mainituin keinoin. Lisäksi kuntalaki sääntelee kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Omana erityiskysymyksenään tulen tarkastelemaan, vaikuttavatko vähemmistöjen oikeuksia koskevat kansainväliset ihmisoikeussopimukset kielivähemmistöjen vaikuttamismahdollisuuksiin niiden painoarvoa lisäävästi, ts. onko kielivähemmistöllä sille erityisesti kuuluvia vaikutusmahdollisuuksia oikeudellisesti. Erityisesti kollektiivisen vaikuttamisoikeuksien olemassaolo kielivähemmistöjen kohdalla olisi mielestäni otettava tarkempaan tarkasteluun.

Tässä tutkimuksessa kieli ymmärretään puhuttuna ilmaisumuotona, jolloin perustuslain 17.3 §:ssä mainittu viittomakieli rajautuu tutkimuksestani pois. Pois rajaamista tämän tutkimuksen piiristä perustelen tutkimusekonomisilla syillä, sekä sillä että reaali maailmassa kuntien kielimaisemassa parhaillaan meneillään oleva muutos johtuu puhutuista kielistä, ei viittomakielestä. Viittomakieli ansaitsee oman, erillisen oikeudellisen tarkastelunsa toisaalla.

1.4. Tutkimuksen metodologia

1.4.1. Tämän tutkimuksen lainopilliset painotukset

Yksi tieteellisen argumentaation perussäännöistä on kaikkien valintojen perustelevuus. Valintoja perusteltaessa joudutaan vetoamaan laaja-alaisiin olettamuksiin, joiden sisällä metodologiset valinnat tehdään. Lähtökohta oletusten ei kuitenkaan pidä määrätä tutkimuksen loppupäätelmiä. Tutkimustehtäväni taustaksi edellisessä alaluvussa esittelemäni hypoteesin oikeudellinen paikkansapitävyys on mielestäni selvitettävissä edellä läpi käytyjen

tutkimuskysymysten avulla. Mikäli kuitenkin havaitsen, etteivät tutkimuskysymykseni ole relevantteja tarkastelemaan hypoteesini paikkansa pitävyyttä, on silloin kysymys jo sinällään raportoitavasta tutkimustuloksesta.

Tutkimuksessani keskeisenä tarkastelun kohteena on, millainen on kunnan toimivalta vaikuttaa alueensa kielivähemmistöjen kielellisiin oikeuksiin. Haluan selvittää voimassaolevan tulkinnallisen merkityssisällön erittelemäni tutkimuskysymysten kohdalla. Tiedonintressi on määriteltävissä siis tulkinnalliseksi.¹⁷

Sekä päätutkimuskysymykseni, että kolme alatutkimuskysymystä ovat perusteiltaan lainopillisia, eli oikeusdogmaattisia kysymyksiä. Lainoppi on tulkintatiede, joka tulkitsee ja systematisoi voimassaolevaa oikeutta voimassaolevan, eli vallitsevan oikeuden tunnistamissäännön avulla. Vallitsevan oikeuden tunnistamissääntö rajaa institutionaalisista oikeuslähteistä johdettuja oikeussääntöjä ja riittävän merkittävää institutionaalista tukea ja jo vakiintunutta yhteisöllistä hyväksyntää nauttavia oikeusperiaatteita, sekä muita oikeudellisia ratkaisustandardeja¹⁸. Lainopillisen metodin keskeisin tehtävä on voimassaolevan oikeuden tulkinta, eli selvittää positiivisen oikeuden sisältö tutkittavan asian kohdalla. Tätä kutsutaan myös käytännölliseksi lainopiksi. Lainopin toinen keskeinen tehtävä on systematisoida voimassaolevaa oikeutta, jolloin samalla luodaan uutta ja kehitetään jo olemassa olevaa oikeudellisen ajattelun käsitejärjestelmää. Systematiikka luo puitteet, joiden alueella oikeudellinen tulkinta voi liikkua. Voimassaolevan oikeuden systematisointi ja tulkinta ovat näin vuorovaikutussuhteessa keskenään¹⁹.

Lainopin systematisoiviin ja lainsäädännön yhtenäisyyttä luoviin tehtäviin kuuluu myös tehdä ehdotuksia yleisten oikeusperiaatteiden keskinäisistä suhteista, toisin sanoen perustella niiden etusijajärjestystä²⁰. Tutkimuksessani tämä pyrkimys esiintyy ehkä selvimmin tarkastellessani hallinnon toissijaisuutta suhteessa kielivähemmistöjen omavastuuseen, ja toisaalta myös tarkastellessani kunnallisen itsehallinnon omavastuun merkitystä kielellisten oikeuksien toteuttamisessa.

¹⁷Tulkinnallisesta tiedonintressistä ks. esim. Siltala 2003, s. 130–131.

¹⁸ Ks. Siltala 2003, s. 59. Ks. myös Aarnio 1989, s. 143. Aarnio muotoilee lainopin olevan tämän vuoksi hermeneuttinen tiede, joka on yhteydessä muihin tulkintatieteisiin, muttei empiirisiin tieteisiin.

¹⁹Aarnio 1989, s. 288–289, 301.

²⁰Tuori 2007, s. 152.

Kuten Aarnio asian ilmaisee, teorian- ja systeeminrakentamisen laiminlyönti hajottaa tutkimuksen yksittäisiä käytännön ongelmia ratkovaksi erillisselvityksiksi²¹. Tämän huomioiden kiinnitän tutkimuksessa huomiota riittävään yleiskatsauksellisuuteen, eli toisin sanoen pyrin huomioimaan asettamani pohjahypoteesien aseman tutkimuksen edetessä ja välttää liiallista, tutkimusongelmani kannalta toisarvoisiin yksityiskohtiin hautautumista.

Lainoppia voidaan luonnehtia metodisesti suljetuksi mutta argumentatiivisesti avoimeksi tutkimusalaksi, joka hyväksyy myös oikeuden ihmistieteellisen analyysin tuottaman tiedon argumentaation lähteeksi. Esimerkiksi Siltala erottaa kulttuuritieteellisen analyysin omaksi, lainopille merkittäväksi argumentaatiolähteeksi esimerkiksi kansalaisten perusoikeuksien laajuutta arvioitaessa²². Mainittua argumentatiivista avoimuutta pyrin hyödyntämään myös omassa tutkimuksessani. Ihmistieteellisen ja yhteiskuntatieteellisen analyysin tuottamien asia-argumenttien merkitys tutkittaessa vähemmistön oikeudellista asemaa tuo mielestäni tutkimukseeni tutkimusteeman vaatimaa syvyyttä ja monipuolisuutta.

1.4.2. Tutkimusteeman oikeustieteelliset tukimetodit

Valitsemani teeman moniulotteisuuden kohdalla onnistuneen tutkimuksen edellytyksenä on, että lainopin metodin lisäksi näkökulmaa laajennetaan myös tukimodeilla, tässä tutkimuksessa oikeushistorialla ja oikeusvertailulla. Lainopillisten tulkintojen argumentoinnissa on usein tarpeen etsiä tukiargumentteja varsinaisten oikeuslähteiden ulkopuolisesta maailmasta. Kielelliset oikeudet ja kunnallinen itsehallinto ovat tutkimuskohteena niin moniulotteisia, että katson niiden tutkimiseen tarvittavan oman kysymyksenasetteluni vuoksi lainopillisen metodin lisäksi myös muita oikeudellisia lähestymistapoja.

Tutkimuksessani käytän lainopin tukena oikeudellisen nykytilan taustan kuvaamisessa siinä määrin historiantutkimuksen menetelmiä, että on aihetta määritellä oikeushistoriallinen lähestymistapa tutkimusmetodieni joukkoon. On syytä kysyä, miten Suomen poliittishallinnollisen historian valossa kielivähemmistöjen oikeuksien turvaamisen onnistuminen on nähtävissä, ja miten kunnallisen itsehallinnon suomalainen malli on vaikuttanut maassamme kielivähemmistöjen asemaan. Nykyisen kielilainsäädännön

²¹Aarnio 1989, s. 303.

²²Siltala 2003, s. 187, 325–326.

kehityksen kuvaileminen ei kuitenkaan varsinaisesti vielä ole oikeushistoriallisen metodin käyttämistä, vaan kuvailua. On itsestään selvää, että syvät historialliset juuret omaavaa ilmiötä, tässä tapauksessa kielivähemmistöjen asemaa ja oikeuksia, on tarkasteltava myös historiallisesta näkökulmasta. Varsinainen oikeushistoriallinen osuus tutkimuksessani keskittyy kuitenkin kielipolitiikan ja kunnallisen itsehallinnon historialliseen analyysiin, joka toimii yhtenä argumentaatiolähteenä. Oikeushistoriallisen metodin käyttökelpoisuus liittyy siis ennen kaikkea lainopillisen lähestymistavan täydentämiseen historiallisella perspektiivillä. Oikeushistoriallisella lähestymistavalla tutkitaan oikeusnormien- ja sääntöjen historiallista kehitystä. Tällöin oikeudellisesti määrittyneen tutkimuskohteen tutkimisessa käytetään yleisen historiantutkimuksen menetelmiä²³. Omassa tutkimuksessani oikeushistoriallista metodologiaa käyttäessäni keskityn paljolti lainvalmisteluaineistoihin ja viranomaisasiakirjoihin, mutta myös jonkin verran yleisen historiantutkimuksen tuottamaan materiaaliin²⁴. Oikeushistoriallisen tutkimuksen rooli tutkimuksessani, kiinnostavuudestaan huolimatta, tulee kuitenkin olemaan rajallinen. Yksikään tutkimuskysymyksistäni ei ole kuitenkaan painottunut varsinaisesti oikeushistoriallisesti.

Tutkittaessa kielellisten oikeuksien ja kielivähemmistöjen oikeuksien suhdetta kunnalliseen itsehallintoon, on mielestäni perusteltua käyttää lainopillisen metodin apuna myös oikeusvertailua. Oikeusvertailu tutkii ulkomaisia ja kotimaisia oikeussääntöjä vertaillen niitä keskenään²⁵. Kielivähemmistöjen asema ei ole pelkästään kansallisen lainsäädännön luomus, vaan sidoksissa paljolti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Kansainvälisten sopimusten kansalliset implementoinnit eri maissa saattavat antaa tulkinta-argumentteja myös suomalaiseen keskusteluun kielellisten vähemmistöjen oikeuksista. Omassa tutkimuksessani oikeusvertailun tarkoituksena on avata perspektiiviä sekä ideologisella että normatiivisella tasolla. Ideologisella tasolla oikeusvertailu liittyy sekä kunnallisen itsehallinnon idean että kielellisten oikeuksien toteuttamisvastuun tarkasteluun. Normatiivisella tasolla oikeusvertailulla on todennäköisesti annettavaa erityisesti, kun tutkin kielellisten vähemmistöjen osallistumismahdollisuuksia ja vaikuttamisen keinoja kunnallisen itsehallinnon piirissä.

²³ Siltala 2003, s.69, 104, 113–115.

²⁴ Sinänsä on toki tulkintakysymys, milloin lainvalmisteluaineisto muuttuu lainopillisen argumentaation lähteestä historiantutkimuksen aineistoksi saman oikeustieteellisen tutkielman sisällä. Tässä yhteydessä tarkoitan kuitenkin kansallisen itsenäisyytemme alkuvuosien lainvalmisteluaineistoja, jotka valottavat vallinnutta yhteiskunnallista ilmastoja ja käytettävissä olleita vaihtoehtoja kielikysymyksen ratkaisemiseksi.

²⁵ Aarnio 1989, s. 78.

Niin perinteisten kuin uusienkin kielivähemmistöjen oikeudellinen asema useissa Euroopan maissa on muutoksen tilassa. Muuttoliike ja korostunut ihmisoikeusnäkökulma ovat muovanneet kielivähemmistöjen asemasta aiempaa vahvemman myös oikeudellisessa mielessä. Tästä näkökulmasta riittänee ammennettavaa myös suomalaisen keskusteluun. Oikeusvertailu voi tuottaa lisätietoa myös mahdollisten oikeuspoliittisten kannanottojen argumentatiiviseksi tueksi. Oikeusvertailevan lähestymistavan avulla saatavan tiedon tutkimukselle tuottaman kontribuution on ylitettävä pelkkä yleisinformaation taso. Tämä on haaste tutkimuksessani tutkimusekonomisista seikoista johtuen.

Tutkimuksen rakenne noudattaa yhtäältä ”yleisestä yksittäiseen” etenevää muotoa, ja toisaalta kysymyksen asettelu antaa lähtökohtaa. Ensimmäinen varsinainen tutkimusluku (luku 2) keskittyy paljolti systematisoimaan kielellisten oikeuksien kansainvälistä ja kansallista normistoa ja kielellisten oikeuksien toteuttamisvastuun jakaantumista. Luvussa 3 tarkastelen kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteiden merkitystä vähemmistönsuojalle. Samalla tarkastelen vähemmistönsuojalle tärkeiden ominaisuuksien perustuslainsuojaa. Luku 4 käsittelee kunnan toimivaltaa edistää ja tukea kielellisten vähemmistöjen asemaa vapaaehtoisessa tehtäväpiirissään. Luku 5 luo katsauksen kunnan erityistoimialaan kuuluvan opetus- ja kulttuuritoimen sääntelyyn kielellisten oikeuksien kannalta. Luvussa 6 tarkastelen kielivähemmistöjen vaikuttamisen oikeuksia kuntalaisina ja pohdin kollektiivisen vaikuttamisen oikeudellista olemusta. Viimeisessä luvussa, eli luvussa 7, esitän päätelmiä tutkimuksestani.

1.5. Kielivähemmistön oikeudellinen määritelmä

Kansainvälisessä oikeudessa ei ole vain yhtä, yleisesti hyväksyttyä määritelmää kielelliselle vähemmistölle. Vähemmistön keskeisistä yleisistä kriteereistä katsotaan kuitenkin vallitsevan suhteellisen laaja yhteisymmärrys. Näiden keskeisten kriteerien mukaan vähemmistöllä on:

- a) lukumääräinen vähemmistöasema ja samalla ei-määrävä asema valtiossa.
- b) etnisiä, kielellisiä, kulttuurisia, uskonnollisia tai muita eroavaisuuksia muuhun väestöön verrattuna.

- c) vähemmistön jäsenet osoittavat pyrkimyksiä säilyttää ja edistää niitä asioita, jotka tekevät heidät vähemmistöksi, kuten perinteensä, kielensä, uskontonsa tai kulttuurinsa.²⁶

Näiden keskeisten kriteerien ensimmäisen kohdan mukaan vähemmistöllä on lukumääräinen ja samalla ei-määrävä asema valtiossa. Vähemmistön aseman määrittäminen valtiotason mukaan helpottaa kansainvälisten sopimusten muotoilua. Toinen yleisesti hyväksytty tunnusmerkki vaatii vähemmistöltä muusta väestöstä erottuvaa ominaisuutta. Kielivähemmistöllä tämä ominaisuus on luonnollisesti kieli, joskin vähemmistöasema voi muodostua samanaikaisesti useammastakin valtaväestöstä poikkeavasta ominaisuudesta. Kolmas keskeinen vähemmistön tunnusmerkki on vähemmistön jäseniltä edellytettävät pyrkimykset säilyttää ja edistää niitä asioita, jotka tekevät vähemmistön vähemmistöksi. Kielivähemmistön kohdalla tämä siis tarkoittaa kielen säilyttämis- ja edistämisyhtymyksiä.

Monissa valtioissa on lainsäätäjät omaksuneet näkemyksen, jonka mukaan vähemmistön jäsenten täytyy olla asuinvaltionsa kansalaisia ja että heidän on oltava voimakkaammin juurtuneita asuinvaltioon kuin esimerkiksi ensimmäisen sukupolven siirtolaisten. Suomessa sama näkemys toistuu jossakin määrin ns. uusien kielivähemmistöjen kielellisten oikeuksien kohdalla. Uusien kielivähemmistöjen kielellisiä oikeuksia ei nähdä suojattavan kansainvälisissä sopimuksissa suoraan, vaan pikemminkin yleisen yhdenvertaisuuden ja syrjäntäkiellon kautta²⁷.

1.6. Prologi: suomalainen kielikiista ja kompromissit

Suomen itsenäistyessä vuonna 1918 kielipoliittista kamppailua suomenkielen ja ruotsinkielen välillä oli kestänyt jo vuosikymmeniä. Suomalaista kielipolitiikkaa leimasi 1800-luvun alkuvuosikymmeniltä saakka kiista suomen ja ruotsin kielten virallisesta asemasta. Tähän vaikutti sekä väestön tosiasialliset kielelliset voimasuhteet että myös nouseva suomalainen nationalismi, eli niin kutsuttu fennomania. Historiallisesti katsottuna tätä kiistaa nimitetään usein kielikysymykseksi tai kieliriidaksi. Koko autonomian aikana ruotsi säilyi

²⁶ Näin mm. Hannikainen tiivistäessään kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa esiintyviä määritelmiä. Ks. Hannikainen 2002, s. 742. Tämä on ns. perinteinen vähemmistön määritelmä, jonka on kritisoitu olevan liian laava ja jättävän useita merkityksellisiä määreitä vaille huomiota. Keskeisiä tällaisia määreitä ovat vähemmistön pysyvyys ja kansalaisuuden vaatimus. Ks. Pentassuglia 2000, s. 19.

²⁷ Kritiikkiä pysyvyyden vaatimuksen monitulkintaisuutta kohtaan on esittänyt mm. Pentassuglia. Ks. Pentassuglia 2000, s. 28–32.

hallintokielenä, mutta suomenkin asema hallinnossa vahvistui vähitellen. Kulttuurikieleksi suomi nousi varsinaisesti vasta 1900-luvun vaihteessa.

Suomen kielen nousu oikeudelliselta asemaltaan ruotsin kielen rinnalle maamme hallinnon kielenä ajoittuu 1800-luvun jälkipuoliskolle. Virallisen aseman kunnallishallinnossa suomen kieli sai vuonna 1858. Suomen kieleen asemaan kunnallishallinnossa vaikutti myös samoihin aikoihin toteutettu erottaminen seurakuntahallinnosta (vuonna 1865). Siirtyminen suomen kieleen sujui maaseudulla kaksikielisiä pitäjiä lukuun ottamatta kitkatta, mutta kaupungeista esimerkiksi Helsingissä ja Turussa kaksikielisyys omaksuttiin vasta 1900-luvun alussa. Täysimääräinen oikeudellinen yhdenvertaisuus suomenkielen ja ruotsinkielen välillä toteutui kuitenkin vasta vuonna 1902, jolloin annetulla kieliasetuksella²⁸ (18/1902) jokaiselle tuli oikeus, viranomaisesta tai aluejaotuksesta riippumatta, käyttää asiassaan suomea tai ruotsia ja saada toimituskirjansa haluamallaan kielellä.²⁹

Vuonna 1906 molemmat kielet säädettiin Eduskunnan työkieliksi. Valtakunnallisesti katsoen tämä uudistus merkitsi kielikysymyksen kokonaisvaltaista ratkaisua siihen mennessä. Eduskuntauudistus yleensäkin merkitsi sitä, että eduskunnan vakiinnutettua asemansa ylimpänä valtioelimenä Suomi saattoi itse ratkaista myös kielikysymyksensä demokraattisessa ja parlamentaarisessa järjestyksessä.³⁰

Nykyinen kahden kansalliskielen malli perustuu jo kumotun vuoden 1919 hallitusmuodon 14 §:ään. Se oli luonteeltaan kompromissi, jolla torjuttiin pyrkimykset saattaa ruotsin kieli vähemmistöasemaan. Valtiosäännössä turvattu virallinen kaksikielisyys ja kieliryhmien tasa-arvo olivat toki oikeudellisesti katsoen keskeisiä saavutuksia, mutta yhteiskuntarauhan säilymiseksi tai pikemminkin takaisinsaamiseksi kieliryhmien välillä tärkein yksittäinen oikeudellinen uudistus oli nähdäkseni vuoden 1917 kunnallisuudistus. Se merkitsi merkittävää kansanvaltaistumista kunnallishallinnossa³¹. Kielivähemmistöjen aseman kannalta hallitusmuodossa ilmaistu pyrkimys yksikielisiin hallintoalueisiin oli niin ikään merkityksellinen, erityisesti kuntajaon kannalta.

Kuten Hämäläinen huomauttaa, julkishallinnon suomalaistamispyrkimykset olivat sotia edeltävän ajan suomalaisen nationalismin eräs keskeisimmistä tavoitteista. Sotien jälkeen

²⁸ Asetus suomen- ja ruotsinkielen käyttämisestä Suomenmaan tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.

²⁹ KM 2001:3, s. 29–31.

³⁰ KM 2001:3, s. 10.

³¹ Näin Haapala 1995, s. 252–253.

kielikysymys kuitenkin marginalisoitui ja kielipoliittiset kiistat asettuivat eräänlaiseen tasapainotilaan.³² McRae pitää tätä kehityskulkua täysin vastakkaisena suuntana verrattuna useisiin muihin samankaltaisessa kielipoliittisessa tilanteessa olleisiin valtioihin, kuten Belgiaan, Kanadaan tai Sveitsiin³³. Eräänä keskeisenä syynä kotimaisen kielikiistan rauhoittumiseen pidän suomalaista kunnallista itsehallintoa. Hallitusmuodon kielellisen tasa-arvon ilmaisemat säännökset eivät olisi riittäneet tuolloin laajoja autonomioikeuksia tavoitelleelle suomen ruotsinkieliselle väestönosalle vakuudeksi tosiasiallisesta kielellisestä tasa-arvosta. Kunnallisen itsehallinnon perinteisesti arvostettu asema ja pitkälti kuntajaotukseen perustuvat kielelliset oikeudet sen sijaan antoivat konkreettisen omavastuisuuden ja yhdenvertaisuuden tunteen. Pertti Haapala on kirjoittanut kunnallisen kansanvaltaan perustuvan itsehallinnon toimineen eräänlaisena sosiaalisena kittinä, joka sitoi yhteiskuntaluokat sisällissodan jälkeen yhteisten asioiden hoitamiseen politiikan kautta³⁴. Erityisesti ruotsinkieliselle kielivähemmistölle kunnallispoliittinen vaikutusvalta merkitsi yhteiskunnallista vaikutusvaltaa tilanteessa, jossa suomalaistamispyrkimyksiä suunnattiin erityisesti valtion virkakuntaan.

Kielipolitiikka pysyi pitkää varsinaisen kieliriidankin jälkeen kiistanalaisena. Tilanne vakiintui eräänlaiseksi tasapainotilaksi vasta sotien jälkeen. Muun muassa Hämäläinen on tulkinnut kielipoliittisten kiistojen laantumisen johtuneen maamme ulkoisen aseman ja sisäpoliittisen kuvan muuttumisesta. Skandinaavisten suhteiden lämpeneminen ja lujittuminen sulki pois aitosuomalaisuusilmiöt kielipolitiikassa.³⁵

Itsenäisyyden koittaessa 1900-luvun toisella vuosikymmenellä Suomen kielivähemmistöjen asemaan liittyvät oikeudelliset kysymykset ratkaistiin aivan erilaisessa tilanteessa kuin olemme nyt. Kansainvälisoikeudellinen ihmisoikeusajattelu ja kansalliseen valtiosääntöömme kirjatut kielelliset perusoikeudet tulkintalinjoiheen asettavat hyvin erilaisen lähtökohdan kielivähemmistöjen aseman nykytarkastelulle.

³² KM 2001:3, s. 34. Hämäläinen 1968, s. 260–266.

³³ McRae 2000, s. 255.

³⁴ Haapala 1995, s. 245–246.

³⁵ Hämäläinen 1968, s. 264.

2. KIELELLISTEN PERUSOIKEUKSIEN TAUSTA, MERKITYS JA OIKEUSNORMIT

2.1. Perus- ja ihmisoikeusideologiasta

”But if we bind ourselves, are we really bound?”

- Peter J. Kreeft

Perustavanlaatuisista, ihmiselle keskeisen tärkeistä oikeuksista, sekä lainsäädännössä että oikeuskirjallisuudessa käytetään ilmaisuja ”ihmisoikeudet” tai ”perusoikeudet”. Termiä ihmisoikeudet (human rights) käytetään oikeudellisessa yhteydessä erityisesti kansainvälisoikeudellisiin ihmisoikeussopimuksiin kirjatuista ihmisistä (sekä yksilöitä että ryhmiä) koskevista perustavanlaatuisista oikeuksista. Perusoikeuksista (constitutional rights) puhuttaessa tarkoitetaan vuorostaan niitä ihmisoikeuksia, jotka on kirjattu valtiosääntöön ja nimetty samassa yhteydessä perusoikeuksiksi. *Scheinin* kritisoi perusoikeuksien automaattista rinnastamista ihmisoikeuksiin. Hänen mukaansa perusoikeuden tunnusmerkkinä oleva normatiivinen status on sinänsä puhtaan muodollinen, eikä välttämättä tarkoita, että perusoikeus olisi yleisesti hyväksytty ihmisoikeus³⁶. Tämän näkökulman mukaan ihmisoikeuksiin ei voida yhdistää suoraan minkäänlaista normihierarkiaan liittyvää tunnusmerkkiä. *Scheinin*in kritiikin hyväksyen yhdyn hänen esittämänsä kantaan, jonka mukaan perusoikeuksia on helppo luonnehtia rinnastamalla ne ihmisoikeuksiin, koska konkreettinen rajanveto niiden välillä on vaikeaa. Rinnastus on näin ollen tehtävä edellä mainituin varauksin.

Sekä ihmis- että perusoikeudet määritellään toisinaan kuuluvan vain yksilöille, jolloin vuorostaan kollektiivisia ihmisoikeuksia tai perusoikeuksia ei varsinaisesti voisi olla olemassa³⁷. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, ja ennen kaikkea niiden tulkinnassa,

³⁶ Scheinin näkee myös yksilöllisen oikeuden käsitteen ongelmalliseksi, mm. siksi että osa ihmisoikeusvelvoitteista on kirjoitettu pikemminkin julkisen vallan toimintavelvoitteen muotoon kuin yksilön oikeudeksi, ja toisaalta myös kollektiivisten oikeuksien yksilön oikeudeksi palauttamisen problematiikan vuoksi. Scheinin 1991, s. 6–7, 332–333.

³⁷ Perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin perusoikeuden tarkoittavan perustuslaissa säädettyä yksilölle kuuluvaa oikeutta. Hallituksen esityksessä käytettiin esimerkkinä säätyjen erioikeuksia, jotka eivät voi olla perusoikeuksia, johtuen niiden yhdenvertaisuuden vastaisuudesta. Ks. HE 309/1993 vp, s. 15. Näin myös Hallberg 1999, s. 31–32. Hallberg perustelee perusoikeuksien kuulumista vain yksilöille ensisijaisesti yhdenvertaisuuden vaatimuksella, joka sulkee pois yksilöiden tai yhteisöjen erioikeudet. Tosin Hallberg käyttää

on kuitenkin ollut viime vuosikymmeninä nähtävissä siirtyminen kohti kollektiivisten oikeuksien tunnustamista yhä laajemmin³⁸. On tosiasia, että ihmisoikeuden tai perusoikeuden haltijana tavallisesti on ihmisyksilö. Osalle perusoikeuksista on kuitenkin leimallista, että ne voivat toteutua vain ryhmässä, kuten esimerkiksi sananvapaus, yhdistymisvapaus ja kokoontumisvapaus. Näin on myös kielellisten oikeuksien kohdalla. Kielellisten perusoikeuksien toteutumisella on merkitystä käytännössä vain, mikäli ne taataan ryhmälle. Esimerkiksi perustuslakimme 17.3 §:ssä kielelliset ja kulttuuriset oikeudet taataan ryhmille. Ryhmien kollektiiviset oikeudet eivät kuitenkaan voi toteutua ilman yksilöille taattuja oikeuksia.³⁹ *Viljasen* mukaan perustuslain 17 § turvaa kielellisten ryhmien oikeuksia ja identiteettiä kollektiivisesti ilman, että pykälään kirjatut oikeudet voidaan palauttaa kaikki ryhmien yksittäisten jäsenten oikeuksiksi⁴⁰. Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen piirissä perusoikeuksien suojan subjektiivisuus on ymmärretty usein niin ikään yksilökeskeisesti, ilman poikkeuksia esimerkiksi kielellisten oikeuksien kaltaisten runsaasti kollektiivisia ominaisuuksia sisältävien perusoikeuksien kohdallakaan⁴¹.

Perusoikeudet tekee niiden edellä mainitun sisällöllisen merkityksellisyyden lisäksi erityisiksi niiden korotettu oikeudellinen pysyvyys ja korotettu muodollinen lainvoima. Ne ovat olennainen osa oikeusvaltion tunnusmerkistöä. Nykyinen perusoikeussäännöstömme uudistettiin vuonna 1995, jolloin myös sana ”perusoikeus” kirjattiin ensimmäisen kerran perustuslakiin. Tuolloin keskeinen uudistusta puoltanut syy oli vanhan hallitusmuotomme perusoikeussäännösten jälkeenjääneisyys kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valossa, erityisesti TSS-oikeuksien näkökulmasta⁴².

Perusoikeuksia voidaan oikeustieteellisen jäsentämisen vuoksi luokitella erilaisiin ryhmiin. Nämä ryhmät ilmentävät *lähtökohtaista* perusoikeuksien painoarvoa verrattuna toisten ryhmien perusoikeuksiin⁴³. Yleisin luokitusjärjestelmä liittyy ihmisoikeuksien historialliseen aikakausikehitykseen. Perusoikeusjärjestelmän sisäisessä hierarkiassa ensimmäisen sukupolven perusoikeudet, niin sanotut vapausoikeudet, sijoitetaan yleisesti etusijalle

aikamuotoa ”eivät ole olleet”, jolla hän viitanee ihmisoikeuskäsityksen muutosta kohti kollektiivisten oikeuksien entistä laajempaa huomioimista.

³⁸ Näin Saraviita 2005, s. 124 ja Scheinin 1999, s. 539.

³⁹ HE 309/1993 vp, s. 25.

⁴⁰ Viljanen 1999, s. 134. Näin myös esim. Ojanen 2003, s. 44.

⁴¹ Yksilösubjektisuuden näkökulmasta kunnan perusoikeuksista johtavia velvoitteita ovat tarkastelleet mm. Heuru ja Uoti. Ks. Heuru 2002, s. 143 ja Uoti 2003, passim.

⁴² Ks. HE 309/1993 vp, s. 14.

⁴³ Näin esim. Siltala 2003, s. 673–675. Näin on erityisesti punnitessa vapausoikeuksia muihin perusoikeusryhmiin. Toisin Hallberg 1999, s. 40.

suhteessa toisen sukupolven perusoikeuksiin, eli niin kutsuttuihin TSS-oikeuksiin. Nykyisessä perusoikeuskeskustelussa viitataan usein myös kolmannen sukupolven perusoikeuksiin, joita ovat muun muassa kansojen itsemääräämisoikeus ja oikeus kehitykseen, ympäristöön ja kulttuuriin⁴⁴. Toisaalta, koska kaikkien perusoikeuksien taustalla on pyrkimys taata ihmisille mahdollisimman laajaa ja tosiasiallisesti toteutuvaa vapautta ja hyvinvointia, myös kritiikkiä edellä mainittua perusoikeusjärjestelmän hierarkiaa kohtaan esiintyy⁴⁵. Yksittäisiin perusoikeuksiin usein sisältyy kahden tai useamman perusoikeussukupolven ominaisuuksia⁴⁶. Lisäksi on myös huomioitava muun muassa Pöyhösen argumentaatiossa esiintyvä näkökulma, jonka mukaan perustuslakiin kirjattujen perusoikeuksien välille muodostuu yhteyksiä, jotka paljastavat uusia, kirjoittamattomia perusoikeuksia⁴⁷.

Perusoikeussäännös velvoittaa julkista valtaa usein kahdensuuntaisesti, negatiivisen ja positiivisen velvoitteen kautta. Yhtäältä perusoikeus velvoittaa julkista valtaa pidättäytymään perusoikeuden toteutumisen vaarantavista toimista, ja toisaalta velvoittaa myös aktiiviseen toimimiseen perusoikeuden toteutumisen turvaamiseksi⁴⁸. Lainsäätäjälle osoitetut velvoitteet ilmenevät sekä perusoikeuden toteutumista edesauttavan lainsäädännön säätämisvelvoitteena että perusoikeuden toteutumista rajoittavan lainsäädännön säätämisestä pidättäytymisen velvoitteena. Kuntien on julkisen vallan osana otettava perusoikeudet huomioon toiminnassaan⁴⁹. Tarkastelen kuntien vastuuta perusoikeuksien toteuttamisesta tarkemmin alaluvussa 2.5.

⁴⁴ Kuten Parkkari huomauttaa, kolmannen sukupolven kollektiivioikeudet ovat usein tosiasiallinen edellytys useimpien kansalais- ja poliittisten oikeuksien toteutumiselle. Ks. Parkkari 2002, s. 706–707.

⁴⁵ Toisin Pöyhönen 2003, s. 77–78. Tätä näkemystä on kritisoinut mm. Siltala. Ks. Siltala 2003, s. 673–674. Ks. myös Lämsineva 2002, s. 128. Toinen usein käytetty perusoikeuksien jaottelu on jakaa perusoikeudet mm. Hallbergin tavoin:

- a) vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan
- b) taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin, eli TSS-oikeuksiin
- c) tasa-arvoisuus- tai yhdenvertaisuusoikeuksiin
- d) osallistumisoikeuksiin.

Ks. Hallberg 1999, s. 40. Tämä jako näyttäytyy kunnallisoikeudellisissa tarkasteluissa vallitsevana. Ks. esim. Heuru 2006, s. 17–18 ja Sallinen 2007, s. 220.

⁴⁶ PL 17 §:n kielellisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin voidaan yhdistää aineksia sekä perinteisistä vapausoikeuksista, että myös ns. kolmannen sukupolven kollektiivioikeuksista. Lisäksi kielellisten oikeuksien toteutuminen mahdollistaa joidenkin TSS-oikeuksien toteutumisen, esim. opetussektorilla.

⁴⁷ Pöyhönen 2003, s. 81. Pöyhösen logiikka perustuu ensisijaisesti siihen, ettei perustuslain perusoikeuslukua voida pitää tyhjentyvänä listauksena.

⁴⁸ Tämä näkemys voidaan nimetä uudeksi perusoikeusnäkemykseksi. Vanhan perinteisen perusoikeusnäkemysten mukaan perusoikeudet asettivat julkiselle vallalle, eli lähinnä lainsäätäjälle, velvoitteen olla puuttumatta turvattuihin perusoikeuksiin. Ks. esim. Husa 2004, 97–100.

⁴⁹ HE 309/1993 vp, s. 25–26.

2.2. Kielelliset oikeudet kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa

Kielellisten oikeuksien kansainvälisoikeudellinen suoja perustuu kahteen ”pilariin”. Ensimmäinen on yleinen diskriminoinnin kieltä, joka sisältyy muun muassa YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistukseen ja yleissopimukseen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 63/1999, jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus). Toinen pilari koostuu kielellisiä oikeuksia koskevien kansainvälisten sopimusten velvoitteista.

Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista keskeisimpiä ovat *Euroopan ihmisoikeussopimus*, YK:n *Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus* (SopS 6/1976)⁵⁰, sekä *kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus* (SopS 7-8/1976, jäljempänä KP-sopimus)⁵¹. Näissä ihmisoikeussopimuksissa sopimusvaltiot sitoutuvat kunnioittamaan ja takaamaan sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleville yksilöille⁵². Turvaamiskeinot itsessään jäävät varsin pitkälle julkisen vallan päätettäväksi tapauskohtaisesti. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä keskeisiksi perusoikeuksien turvaamiskeinoiksi mainittiin muun muassa perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.⁵³

YK:n yleiskokouksen vuonna 1966 hyväksymä KP-sopimus on edellä mainituista ihmisoikeussopimuksista kielivähemmistön oikeuksien kannalta merkityksellisin⁵⁴. Sopimuksessa säännellään kielellisistä oikeuksista erityisesti 27 artiklassa, jonka mukaan *kansallisiin, uskonnollisiin tai kielellisiin 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-sopimuksen toteuttamista valvova YK:n ihmisoikeuskomitea on vuonna 1994 antanut viimeisimmän tulkintaohjeensa 27 artiklan tulkinnasta. Tulkintaohjeessa komitea on muun muassa korostanut

⁵⁰ Eli ns. TSS-sopimus, joka ei kohdistu varsinaisesti kielellisiin tai kulttuurisiin oikeuksiin, vaikka viittaaakin niihin mm. koulutusta käsittelevien oikeuksien yhteydessä.

⁵¹ KP-sopimus saatettiin voimaan lailla (SopS 7/1976) ja asetuksella (SopS 8/1976), jossa tehtiin sopimukseen seitsemän varaumaa.

⁵² Ks. esim. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artikla ja KP-sopimuksen 2 artikla.

⁵³ HE 309/1993 vp, s. 15.

⁵⁴ On huomattava, että yksilöiden kielellisiin oikeuksiin liittyviä säännöksiä on useissa ihmisoikeussopimuksissa, kuten esim. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa ja TSS-sopimuksen 2 artiklassa, jotka kieltävät kieleen perustuvan syrjinnän. Edellä mainittujen säännösten tavoit on käsittelevät kuitenkin kielellisiä oikeuksia kommunikaation mahdollistamisen kautta, esim. oikeusprosessin yhteydessä, eivät niinkään kollektiivisena kielellisenä oikeutena.

sopimusvaltioiden velvollisuutta ryhtyä selkeämmin positiivisiin toimenpiteisiin kansallisiin kieli- ja muihin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien suojaamiseksi ja edistämiseksi. Se katsoo myös, ettei sopimusvaltioilla ole oikeutta rajoittaa 27 artiklan soveltamista vain kansalaisiinsa, ja että 27 artiklan mukaiset vähemmistöoikeudet kuuluvat myös uusiin ryhmiin kuuluville henkilöille.⁵⁵

Monissa KP-sopimuksen ratifioineissa valtioissa on vallalla näkökanta, että vähemmistön jäsenten täytyy olla asuinvaltionsa kansalaisia ja että heidän on oltava voimakkaammin juurtuneita asuinvaltioonsa kuin esimerkiksi ensimmäisen sukupolven siirtolaisten⁵⁶. Mikäli tämän katsantokannan oikeudelliset vaikutukset siirrettäisiin suomalaiseen todellisuuteen, yleissopimuksen vähemmistönsuoja ei koskisi maahanmuuttajien ylivoimaista enemmistöä. Kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta kansainvälisesti valvova ihmisoikeuskomitea on sen sijaan ottanut kannan, jonka mukaan KP-sopimuksen 27 artiklan mukaiset vähemmistöoikeudet kuuluvat myös uusiin vähemmistöryhmiin kuuluville henkilöille, eli esimerkiksi myös maahanmuuttajien ensimmäiselle sukupolvelle.

Vähemmistökieliä tai alueellisia kieliä koskeva eurooppalainen peruskirja vuodelta 1992 (SopS 23/1998, jäljempänä kieliperuskirja) oli allekirjoitettavaksi avaamisen hetkellä ensimmäinen vähemmistökielten asemaan keskittynyt kansainvälisoikeudellisesti sitova yleissopimus. Sen tavoitteena on tukea ja edistää perinteisten vähemmistökielten asemaa eurooppalaisten valtakielten joukossa, erityisesti koulutuksessa, tiedotusvälineissä, hallinto- ja sosiaaliviranomaisissa, talouselämässä ja sosiaalisessa elämässä sekä kulttuuritoiminnassa.⁵⁷ Kieliperuskirjassa alueellisen kielen ja vähemmistökielen määritelmänä on kieli, jota käytetään perinteisesti jonkin valtion alueella ja jota käyttävät valtion kansalaiset ovat lukumäärältään pienempi väestöryhmä kuin valtion muu väestö. Vähemmistökieleltä tai alueelliselta kieleltä edellytetään siis sekä historiallisesti määritellyt juuret, että myös kyseisen valtion kansalaisuutta, ja näin ollen rajaa maahanmuuttajien kielet sopimuksen

⁵⁵ Ks. YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen tulkintaohjeen kohdat 5.1 ja 5.2. UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8 April 1994.

⁵⁶ Hannikainen 2002, s. 742.

⁵⁷ Kyseessä on ns. menusopimus. Ratifioijavaltio voi myös valita ne kielet, joihin se soveltaa hyväksymiään velvoitteita. Suomi on sitoutunut 65 velvoitteeseen ruotsin kielen ja 59 velvoitteeseen saamen kielen osalta. Suomi on lisäksi ilmoittanut soveltavansa peruskirjan 7 artiklan 1-4 kohtia soveltuvin osin romanikieleen, karjalan kieleen ja muihin ei-alueellisiin kieliin.

soveltamisesta.⁵⁸ Kieliperuskirjan soveltamista valvoo Euroopan neuvoston ministerikomitea asiantuntijakomitean kertomusten ja kommenttien pohjalta⁵⁹.

Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä solmittiin vuonna 1981 sopimus pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään muussa pohjoismaassa (SopS 11/1987). Tämän niin sanotun pohjoismaisen kielisopimuksen 2 artiklan mukaan pohjoismaan kansalaisen tulee tarpeen vaatiessa voida käyttää äidinkieltään islantia, norjaa, ruotsia, suomea tai tanskaa asioidessaan tuomioistuimissa tai muiden viranomaisten luona taikka muissa julkisissa laitoksissa toisessa pohjoismaassa. Pohjoismaainen sosiaalipalvelusopimus (SopS 69/1996) laajentaa pohjoismaisen kielisopimuksen mukaista oikeutta käyttää omaa kieltään toisessa pohjoismaassa tietyin osin sosiaali- ja terveystuollossa⁶⁰. Koska kunnat vastaavat suomessa merkittävältä osalta julkisten palvelujen järjestämisestä, voisi pohjoismaisesta kielisopimuksesta ja sosiaalipalvelusopimuksesta koitua huomattava määrä potentiaalisia velvoitteita kunnille. Käytännössä kuitenkin muiden pohjoismaisten kielten läheinen sukulaissuhde ruotsin kieleen, ja ruotsin laajahko osaaminen suomalaisessa julkisessa palveluntuotannossa lievittävät käytännön hallintotoiminnan tasolla mainittujen potentiaalisten velvollisuuksien merkitystä.

Vaikka Ahvenanmaan maakunnan lähempi tarkastelu onkin rajattu tämän tutkielman ulkopuolelle, mainitsen joitakin keskeisiä seikkoja sen kielellisestä asemasta tässä, kansainvälisten kielellisiä oikeuksia koskevien sopimusten yhteydessä. Erityiset kansainvälisoikeudelliset takuut velvoittavat vaalimaan ruotsin kielen säilymistä Ahvenanmaalla. Maakunnan itsehallinto perustuu YK:n edeltäjän, Kansainliiton liittoneuvoston päätökseen vuodelta 1921.⁶¹ Ahvenanmaan itsehallinto on yleisesti tunnustettu ja vahvasti ankkuroitu Suomen valtiosääntöön. Tämän johdosta periaatteena on ottaa huomioon Ahvenanmaata koskevat kansainväliset määräykset ja kansallisella tasolla

⁵⁸ Kieliperuskirjan 1 artiklan mukaan alueellisena kielenä tai vähemmistökielenä ei pidetä virallisten kielten murteita tai maahanmuuttajien kieliä.

⁵⁹ Viimeisin Suomea koskeva raportti on vuodelta 2010. Ks. Suomen neljäs alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan peruskirjan täytäntöönpanosta annettu raportti, syyskuu 2010.

⁶⁰ Sopimuksen 5 artiklan mukaan pohjoismaan kansalaisella, joka kirjallisesti kääntyy toisen pohjoismaan viranomaisen puoleen yksittäisessä sosiaalipalvelua ja muuta sosiaalihuoltoa koskevassa asiassa taikka terveyspalveluja tai sairaanhoitoa saadakseen, on oikeus käyttää kielisopimuksen mukaisia kieliä. Tällöin viranomaisen on huolehdittava tarvittavista tulkkaus- tai käännöspalveluista. Sellaisissa tilanteissa, joissa kielellä on suuri merkitys palvelun tai etuuden tarkoituksen saavuttamiseksi, toimielimen tulee mahdollisuuksien mukaan käyttää asianomaisen ymmärtämää kieltä.

⁶¹ Kansainliitto päätti tunnustaa Suomen täysivaltaisuuden Ahvenanmaahan nähden, mutta edellytti, että itsehallintolakiin sisällytetään vahvat ahvenanmaalaisten kansallisuussuojan takuut. Sopimuksessa Suomi takasi Ahvenanmaan saarten väestölle ruotsinkielen ja kulttuurin säilyttämisen. Ks. tarkemmin Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991), erityisesti 37–43 §:t.

pysyttää voimassa Ahvenanmaan itsehallinto ja kehittää sitä.⁶² Kielilakia ei sovelleta Ahvenanmaalla.

Suomessa pysyvästi asuvan venäjänkielisen vähemmistön kielellisiin oikeuksiin vaikuttaa edellä tarkasteltujen kansainvälisten sopimusten lisäksi erityisesti myös vuonna 1992 solmittu Suomen ja Venäjän välinen perussopimus (SopS 63/1992)⁶³, jonka 10 artiklan mukaan sopimuspuolet tukevat suomalaisten ja suomensukuisten kansojen ja kansallisuuksien omaperäisyyden säilyttämistä Venäjällä ja vastaavasti Venäjältä peräisin olevien omaperäisyyttä Suomessa. Kielilakikomitean mukaan sopimuksen voidaan katsoa edellyttävän ainakin venäjän kielen suojelua Suomessa. Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valossa lausunto on varsin varovainen. Venäjänkielisen väestön lukumäärä Suomessa kasvaa varsin merkittäväällä tavalla jatkuvasti. Toisaalta venäjänkielisen läsnäololle maassamme on myös pitkät perinteet. Näin perussopimusta ei voi mielestäni katsoa rajoittuvan vain kielellisen läsnäolon, kulttuurin ja historian muistomerkkien suojelemiseen⁶⁴.

Euroopan unionia koskevissa keskeisissä sopimuksissa ei ole otettu kielellisten vähemmistöjen oikeuksiin kantaa. Esimerkiksi EU:n perusoikeuskirja (2007/C 303/01) ei sisällä lainkaan säännöksiä vähemmistöjen oikeuksista. Sen sijaan EU:n lainsäädäntötyössä ovat korostuneet yksilöihin kohdistuvan syrjinnän vastaiset normit, jotka pitävät sisällään myös kielellisen syrjinnän kiellon⁶⁵.

Kuten muun muassa *Scheinin* on huomauttanut, kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden asettamia edellytyksiä on jatkuvasti kriittisesti tarkasteltava uudelleen. Tämä johtuu ensinnäkin ihmisoikeussopimusten evolutiivisesta luonteesta.⁶⁶ Esimerkiksi Euroopan neuvoston kieliperuskirjan tulkintaan sisältyy jatkuvaan kehitykseen tähtäävä periaate, jonka voidaan katsoa edellyttävän jatkuvia kehittämistoimia kielten aseman suojelemiseksi ja kehittämiseksi. Toiseksi, ihmisoikeussopimusten kansallisen tulkinnan dynamiikkaan

⁶² HE 73/1990 vp, s. 38.

⁶³ Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välinen sopimus suhteiden perusteista.

⁶⁴ Kielellisellä läsnäololla tarkoitan tilannetta, jossa edellytetään vain sitä että venäjän kieltä ylipäättänsä puhutaan jossakin määrin Suomessa. Toisin sanoen, sopimusta ei voisi tulkita pelkästään venäjän kielen olemassaolon suojaksi suomalaistamispyrkimyksiä vastaan, vaan myös julkisen vallan positiivisten toimien edellyttäjäksi.

⁶⁵ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (2010/C 83/01) 3 artiklan 3 kohdan 4 momentti julistaa Euroopan unionin kunnioittavan kulttuuriensa ja kieltensä rikkautta ja monimuotoisuutta sekä huolehtivansa niiden vaalimisesta ja kehittämisestä. Myös perusoikeuskirjan 22 artikla sisältää julistuksenomaisen säännöksen, jonka mukaan Euroopan unioni kunnioittaa kielellistä monimuotoisuutta.

⁶⁶ Scheinin 1991, s. 334. Scheinin kommentoi jo vuonna 1991, että kielelliset oikeudet ovat yksi ihmisoikeuksien osa-alue, jossa sääätely on riittämätöntä kansallisen perusoikeussäännösten mittapuuksi. Ks. myös Roach 2005, s. 135–136.

vaikuttaa epäsuorasti myös muissa allekirjoittajamaissa tapahtunut tulkintakehitys. Tämän lisäksi on myös huomioitava ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kannanottojen ja suositusten ohjausvaikutus muun muassa kansallisen lainsäätäjän toimintaan⁶⁷.

2.3. Perustuslain 17 § kielellisten oikeuksien perusnormina

2.3.1. Perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentti ja kansalliskielisten kieliryhmien yhdenvertainen kohtelu

Itsenäistyessään Suomella oli muiden yhteiskunnallisten haasteiden ohella ratkaistavanaan kielikysymys. Tuolloin väestöstä noin 10 prosenttia puhui äidinkielenään ruotsia, mukaan lukien huomattava osa taloudellista, akateemista ja taiteellista sivistyneistöämme. Vuoden 1919 hallitusmuodon 14 §:ssä suomi ja ruotsi säädettiin yhdenvertaisiksi kansalliskieliksi. Tämä ilmensi ajatusta kahden kansalliskielen Suomesta ja julisti kansalliskielten olevan yhdenvertaisia⁶⁸. Sitten hallitusmuodon 14 §:ää muutettiin sanamuodoltaan hieman vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä ja se siirtyi uuteen vuoden 1999 perustuslakiimme pitkälti samassa sanamuodossa.

Nykyisen perustuslakimme 17.1 §:n mukaan *Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi*. Momentti jatkaa hallitusmuodon 14 §:n linjaa julistamalla kansalliskielten olevan yhdenvertaisia ja näin ollen asettaa yhdenvertaisuuden vaalimisen julkisen vallan tehtäväksi. Momentti ei tee suomesta tai ruotsista virallisia kieliä, vaikka käytännössä kansalliskielen asema perustuslain muiden kieleen kantaa ottavien pykälien kanssa tekee kansalliskielistä virallisiin kieliin verrattavia⁶⁹. Perustuslaki tai muukaan lainsäädäntö ei siis lähde siitä lähtökohdasta, että olisi olemassa enemmistökieli ja vähemmistökieli, vaan kaksi tasa-arvoista kansalliskieltä.

⁶⁷ Pellonpää 2005, s. 189–191 ja 112–114. Esimerkiksi Euroopan neuvoston uusien vähemmistöoikeudellisten sopimusten valvontaelimet voivat kannanotoissaan sopimusten osapuolina olevien valtioiden ensimmäisiin raportteihin ohjata sopimusten tulkintaa.

⁶⁸ Mm. kielilakikomitea kutsui hallitusmuodon 14 §:ää luonteeltaan kompromissiksi, jolla torjuttiin pyrkimykset saattaa ruotsin kieli vähemmistöasemaan. Ks. KM 2001:3, s. 33. Suomalaisessa oikeustieteellisessä keskustelussa kielellisiä oikeuksia on perinteisesti lähestytty juuri kansalliskielten yhdenvertaisuudesta käsin.

⁶⁹ Näin Scheinin 1999, s. 534. PL 51 § säättää eduskuntatyössä käytettäväksi kieliksi suomen ja ruotsin. Lakien säätämisen ja julkaisukieleksi PL 79 § määrittelee niin ikään kansalliskielemme.

Yksilön ja yhteisön kielellisten oikeuksien kannalta ensimmäinen välttämätön perusoikeuden toteutumisen taso on syrjinnän kieltäminen. Toisin sanoen, kielen käyttämistä ei pidä kieltää tai siitä ei pidä rangaista. Tässä yhteydessä oikeudessa omaan kieleen ja sen käyttämiseen on havaittavissa läheinen oikeudellinen sukulaisuussuhde perustuslakimme 12 §:ään kirjattuun sanavapauteen. Niin ikään kielellisten oikeuksien täysimääräiselle toteutumiselle välttämätöntä on yhdenvertaisuudenperiaatteen soveltaminen myös niihin. Perustuslaissamme yhdenvertaisuuden periaate on kirjattu 6 §:ään, jonka 2 momentissa mainitaan kieli yhtenä esimerkinomaisena kiellettyinä syrjinnän perusteena. Nämä säännökset takaavat kaikille Suomen valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille kielellisten oikeuksien minimitason, eli oikeuden kielelliseen olemassaoloon ja suojan kielen perusteella harjoitetulta syrjinnältä.

Kansalliskielten tasa-arvoisuutta turvaa 17 §:n 2 momentin ilmaisema julkiseen valtaan kohdistuva turvaamisvelvoite ja perustuslaillinen toimeksianto:

Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslain 17.2 §:ssä tarkoitettuja omia asioita ovat hallintopäätöksiin liittyvät asiat, julkisten palveluiden toteuttaminen ja muut vastaavat asioinnit kunnan viranomaisessa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä lain esitöissä lausuttiin, että oikeus käyttää omaa kieltään ja saada toimituskirjansa tällä kielellä ei kuitenkaan suoraan ulotu ehdottomana oikeutena yksikielisten kuntien ja muiden itsehallintoyhdyskuntien viranomaisiin⁷⁰. Tämä on myös nykyisin vallitseva tulkinta⁷¹. Kuten Antero Jyränki huomauttaa, jo 1920-luvulta lähtien kielellisoikeudellinen menettely viranomaisissa on järjestetty siten, että perustuslain säännöksen vaikutus reaalisesti jää hieman vajaaksi. Tällä Jyränki tarkoittaa pyrkimystä kansalliskielten tasa-arvoiseen asemaan, joka ei kuitenkaan täysimääräisesti toteudu.

⁷⁰ HE 309/1993 vp, s. 65.

⁷¹ Näin Jyränki 2000, s. 314; Saraviita 2005, s. 161–162.

Keskeinen syy tähän on, että kielelliset oikeudet määräytyvät Suomessa tällä hetkellä enemmän alueperiaatteen kuin henkilöperiaatteen mukaan.⁷²

Käytännön tasolla julkiselle vallalle asetettua perustuslaillista toimeksiantoa huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisten oikeuksista ja tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan toteutetaan 1.1.2004 voimaan astuneiden kielilain (423/2003) ja julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) kautta. Kielilaissa määritellään tarkemmin perustuslaissa säädetty jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Kielilaki on yleislaki, joten sitä sovelletaan vain, mikäli erityislaki ei säätele asiaa toisin. Useissa erityislaeissa on omia tarkempia säännöksiä asiakkaan kielellisistä oikeuksista⁷³.

Kunnat ja kuntayhtymät kuuluvat kielilain 3.1 §:n mukaan lain soveltamisalaan⁷⁴. Yksilön kielelliset oikeudet ovat kuitenkin kunnallisissa viranomaisissa suppeammat kuin valtion viranomaisissa. Tämä ilmenee, kielilain 7 §:ssä, jonka mukaan kaksikielisessä kunnassa voidaan käyttää molempia kansalliskieliä, kun taas yksikielisellä kunnalla ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta ottaa vastaan asiakirjoja muulla kuin kunnan virallisella kielellä. Kuntien roolin itsehallintoyhdyskuntana on katsottu selittävän joitakin eroja valtion viranomaisen ja kunnan viranomaisen välillä kielilakia sovellettaessa⁷⁵. Käännytessä kunnan viranomaisen puoleen, on kielilain 10.2 §:n mukaan käytettävä kunnan kieltä, jollei viranomaisen pyynnöstä toisin päätä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Yksikielinen kunta käyttää lähtökohtaisesti kunnan kieltä hallintoasian käsittelykielenä, kaksikielisessä kunnassa käsittelykielenä on puolestaan lähtökohtaisesti asianosaisen oma kieli⁷⁶.

Perustuslain kielelliset oikeudet ovat vaikuttaneet kielilakiin siten, että joissakin kohdin henkilön kielelliset oikeudet menevät edellä mainitun alueperiaatteen edelle. Viranomaisen

⁷² Alueperiaatteen mukaan kielelliset oikeudet ovat sidottuja maantieteelliseen alueeseen. Henkilöperiaatteen mukaan yksilöllä on samat kielelliset oikeudet koko valtakunnan alueella, sekä omissa että viranomaisen aloitteesta vireille tulevilla asioissa.

⁷³ Kielellisistä oikeuksista on säännöksiä etenkin sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä koulutuspalveluita koskeissa säädöksissä. Sosiaali- ja terveydenhuollon sektoreilta mainittakoon erityisesti sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista ja asemasta annetun lain (812/2000) 4 §, potilaan oikeuksista annetun lain (785/1992) 3 § ja erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 35 §. Perusopetusta ja kulttuuripalveluiden järjestämistä koskevan lainsäädännön kielellisiä oikeuksia käsittelemme tarkemmin luvussa 5.

⁷⁴ Käsittelemme kuntien kielellistä jaotusta ja normeerausta tarkemmin luvussa 3.5.

⁷⁵ Ks. KM 1945:1, s. 23. Tosin asiaa voi tulkita myös 1900-luvun alun kielipoliittisista pyrkimyksistä, joiden tavoitteena oli hallinnollisten rajojen muokkaaminen siten, että kielelliset vähemmistöt jäisivät mahdollisimman pieniksi. Tämän tavoitteen taustalla oli ideologisten sävyjen lisäksi varsin käytännöllinen lähestymistapa erikielisten palvelujen tarpeeseen yksikielisissä kunnissa. Ks. KM 2001:3, s. 33.

⁷⁶ Kielilaki 12 §.

aloitteesta vireille tulevassa asiassa on kielilain 10.2 §:n mukaan käytettävä asianomaisen omaa kieltä. Asian on välittömästi kohdistuttava asianomaiseen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai muuten koskea viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta.

Kunnan erityistoimialan muodostavat lakisääteiset tehtävät kuuluvat luonnollisestikin kielilain soveltamisen piiriin. Tehtäviä säätelevät erityislakien pääosa voidaan jakaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön, ja toisaalta opetus- ja kulttuuritoimea koskevaan lainsäädäntöön⁷⁷. Kielellisiin näkökohtiin kiinnitetään kuitenkin huomiota muutenkin laajalti kuntia koskevassa lainsäädännössä. Virallisen kaksikielisyyden nojaaminen alueperiaatteeseen ilmenee muun muassa erikoissairaanhoidon ja aluekehittämisen yhteydessä⁷⁸.

Viranomaisen kielen poiketessa asianosaisen kielestä, viranomaisella on hallintolain (434/2003) 26 §:n mukaan velvollisuus huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muun muassa, jos asianosainen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, ei osaa viranomaisessa kielilain mukaan käytettävää kieltä. Viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muussakin kuin edellä tarkoitetuissa asioissa. Tätä tukee myös hallintolain 9.2 §:n säännös, joka liittyy asiakkaan oikeuden käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan sekä erityislainsäädäntöön, että myös Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin. Tulkitsemista ja kääntämisestä koskevista säännöksistä voidaan tässä yhteydessä mainita myös hallintolainkäyttölain (586/1996) 77 §. Kaiken kaikkiaan lainsäädäntö jättää kunnalliselle viranomaiselle varsin paljon liikkumatilaa kielellisen palvelun tason määrittämisessä hallintoasioissa sen jälkeen kun kansalliskielten puhujien ja vähemmässä määrin saamenkielisten kielellisten oikeuksien erityislainsäädännössä määritelty taso ovat täytetty.

Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, perusoikeussäännösten merkitys hallinnon ja hallintolainkäytön ratkaisutilanteissa voi ilmetä säännösten suorana soveltamisena sekä myös niiden tulkintavaikutuksena. Säännösten soveltamistilanteessa, jossa useammat vaihtoehdot

⁷⁷ Kunnan järjestämää perusopetusta ja kulttuuritoimintaa käsittelevän luvun 5.

⁷⁸ Alueiden kehittämisestä annetun lain 10 §:n mukaan niiden maakunnan liittojen, joihin kuuluu sekä yksikielisiä että kaksikielisiä kuntia, on perustettava toimielin maakunnan kielellisten palvelujen kehittämiseksi. Erikoissairaanhoidonlain 21 § velvoittaa erikielisiä ja kaksikielisiä kuntia sisältävään sairaanhoitopiiriin perustettavaksi vähemmistökielisen lautakunnan alainen osavastuualue kielellisen vähemmistön erikoissairaanhoidon palvelujen ja vähemmistön kielellä annettavan terveydenhuoltohenkilökunnan koulutuksen kehittämiseksi ja yhteensovittamiseksi.

näyttävät olevan perusteltavissa, on valittava parhaiten perusoikeuksien tarkoitusta edistävä vaihtoehto.⁷⁹

2.3.2. Perustuslain 17 §:n 3 momentti saamelaisten, romanien ja muiden vähemmistöjen kielellisten oikeuksien takaajana

Saamelaiset ovat Suomen ainoa alkuperäiskansaksi luokiteltu väestöryhmä. Heitä asuu Suomessa kirjoitushetkellä noin 7 500, joista noin 4 000 saamelaisten kotiseutualueella. Kunnan asukkaiden enemmistön saamelaiset muodostavat vain maamme pohjoisimmassa kunnassa, Utsjoella. Perustuslakimme 17 §:n 3 momentin alkuosan 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.

Säännös asettaa lainsäätäjälle toimeksiannon säätää saamelaisten kielellisistä oikeuksista lailla. Toimeksiannon tarkempi laajuus on yhä katsottu kuuluvan lainsäätäjälle, tämän säätäessä kyseisistä oikeuksista. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä lainsäätäjän todettiin voivan rajata saamen kielen käyttämisoikeuden määrättyihin asioihin tai viranomaisiin.⁸⁰ Jyrängin mukaan perustuslain 17.3 §:n ilmaisulla saamelaisten erityisasemasta on tarkoituksena turvata saamen kielen käyttö lähinnä erinäisissä valtion viranomaisissa ja maan pohjoisimmissa kunnissa⁸¹. Saamen kielen käyttämisestä viranomaisessa ja saamelaisten kielellisistä oikeuksista säädetään saamen kielen kielilaissa (1086/2003). Lisäksi saamelaisten oikeudesta saada palveluja äidinkielellään säädetään erityislainsäädännössä, esimerkiksi lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973) ja perusopetuslaissa.

Perustuslain perusoikeusluvun säännöstä saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan täydentää hallintoa ja itsehallintoa sääntelevä perustuslain 121.4 §:n säännös, jonka mukaan saamelaisilla on kotiseutualueellaan kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto. Itsehallinnosta säädetään saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995).

⁷⁹ Ks. esim. PeVM 25/1994 vp, s. 4. Tällöin puhutaan ns. perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta.

⁸⁰ HE 309/1993 vp, s. 28.

⁸¹ Jyränki 2000, s. 316. Jyrängin näkemystä voi kommentoida varsin paljon kielellisten oikeuksien alueperiaatteeseen tukeutuvaksi.

Saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä ja hoitaa saamelaisten kieltä, kulttuuria ja heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevia asioita. Saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä ja antaa lausuntoja (5 §).⁸²

Vaikka romanit mainitaan erikseen perustuslain 17.3 §:ssä, heidän kielelliset oikeutensa eivät sanottavasti eroa samassa pykälässä mainituista muista kieliryhmistä. Romanien erikseen mainitsemisen merkitystä ei käsitelty perusoikeusuudistuksen esitöissä.⁸³ Scheininin mukaan nämä ratkaisut kuitenkin ilmentävät sitä, että kielivähemmistön vakiintuneella asemalla Suomessa saattaa olla merkitystä perustuslain 17.3 §:stä johdettavien positiivisten toimintavelvoitteiden asteelle ja sisällölle.⁸⁴

On aiheellista kysyä, minkä tasoista ja laajuisista kielellisistä oikeuksista perustuslain 17.3 §:ssä itse asiassa säädetään. Ensimmäinen huomio kohdistuu perusoikeuden haltijoihin. Perustuslain 17.3 §:n säännös ilmentää osaltaan nykyaikaista monikulttuurista yhteiskuntaa⁸⁵. Tätä kuvastaa myös nykyisen perustuslain lähtökohta, jonka mukaan yksilön perusoikeudet eivät ole riippuvaisia yksilön kansallisuudesta⁸⁶. Siis muillakin kuin Suomen kansalaisilla tulee olla samat kielelliset oikeudet.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 17 §:n 3 momentissa mainitut ”muut ryhmät” tarkoittavat paljolti samaa kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vähemmistön käsite. Perustelujen mukaan perustuslain 17 §:ssä nimeltä mainitsemattomilta muilta ryhmiltä edellytetään tiettyä kiinteyttä ja pysyvyyttä. Säännös tarkoittaa ensisijaisesti kansallisia ja etnisiä vähemmistöjä, mutta ei kuitenkaan väliaikaisesti Suomessa oleskelevia ihmisiä, vaan ryhmiltä edellytetään tiettyä oleskelun kiinteyttä ja pysyvyyttä.⁸⁷ Kantaa on problematisoitu oikeuskirjallisuudessa tulkintani mukaan varsin vähän⁸⁸. Scheinin arvostelee näitä perusoikeusuudistuksen esitöiden perustelua jossakin määrin epäselviksi, koska kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten aiemmin kävi ilmi, vähemmistön käsite ei ole yksitulkintainen. Tämä jättää huomattavan tulkintavaran sille, minkälaista historiallista

⁸² Esim. alueiden kehittämisestä annetun lain (1651/2009) 17 §:n mukaan Saamelaiskäräjät kuuluvat Lapin maakunnan yhteistyöryhmään. Lain 25.1 §:n mukaisen Lapin maakuntaohjelmaan kuuluvan saamelaiskulttuuria koskevan osan valmistelu kuuluu saamelaiskäräjien toimivaltaan. Ks. HE 146/2009 vp, s. 76.

⁸³ Samoin ei myöskään pohdittu sitä, mitä merkitsee oikeudellisesti se, että tataarit ja juutalaiset mainittiin nimeltä perusoikeusuudistuksen hallituksen esityksen perusteluissa. Ks. HE 309/1993 vp, s. 65.

⁸⁴ Scheinin 1999, s. 534.

⁸⁵ Scheinin 1999, s. 533.

⁸⁶ HE 309/1993 vp, s. 14.

⁸⁷ HE 309/1993 vp, s. 65. Kielilakia valmistellut komitea tyytyi toteamaan samoin, kiinnittämättä asiaan sen enempää huomiota. Ks. KM 2001:3, s. 51. Perusoikeusuudistuksen hallituksen esityksen esittämiin näkökohtiin yhtyvät mm. Jyränki ja Saraviita. Ks. Jyränki 2000, s. 315, ja Saraviita 2005, s. 162.

⁸⁸ Kärkevintä kritiikkiä on esittänyt Scheinin. Ks. Scheinin 1999, s. 538.

pysyvyyttä ”muilta ryhmiltä” edellytetään, jotta niiden kielelliset ja kulttuuriset oikeudet turvattaisiin samalla tasolla kuin esimerkiksi romaneiden, jotka on mainittu erikseen perustuslain 17.3 §:ssä. Scheinin kuitenkin huomauttaa perusteluissa käytetyn ryhmän käsitteen olevan itse asiassa valinta KP-sopimuksen 27 artiklan mukaisen, laajasti ymmärrettävän vähemmistön käsitteen puolesta. Hänen mukaansa se, että perustuslain säännöksessä on mainittu nimeltä saamelaiset ja romanit, ilmentää oikeudellisten vaikutusten porrastuneisuutta mainittujen ryhmien hyväksi muihin, mainitsemattomiin ryhmiin nähden.⁸⁹ Momentin sanamuotoa tarkastellessa huomio kiinnittyy sanaan ”kehittää”, jonka voidaan katsoa olevan edistysaskel aiempaan ei-kansalliskielisten kieliryhmien oikeuksien tulkintaan, jotka vielä perusoikeusuudistuksen yhteydessä ymmärrettiin lainsäätäjän taholta lähinnä kielellisten vähemmistöryhmien *säilymiseksi*, ei edistymiseksi tai kehittymiseksi.⁹⁰

Perustuslakivaliokunta on todennut nykyisen kielilain säätämisen yhteydessä, että samalla kun muunkielinen väestö maassa lisääntyy, asianmukaisen käsittelyn toteuttamiseen liittyvät kielelliset tarpeet joudutaan ottamaan huomioon nykyistä laajemmin⁹¹. Valiokunnan näkemyksen mukaan muiden kieliryhmien huomioon ottaminen on toteutettavissa sääntelyteknisesti parhaiten muun muassa hallintomenettelyä ja peruspalveluiden järjestämistä koskevissa erityislaeissa. Oikeudesta käyttää viranomaisessa muita kuin kansalliskieliä tai saamen kieltä säädetään kielilain 9 §:ssä, jonka mukaisesti muiden kielten käytön oikeus on hajautettu oikeudenkäyntiä, hallintomenettelyä ja hallintolainkäyttöä koskevaan lainsäädäntöön, koulutusta koskevaan lainsäädäntöön, terveydenhuolto- ja sosiaalilainsäädäntöön. Kaiken kaikkiaan erityislainsäädännön muiden kielten käyttämiseen suhtautumista voi kuvailla sallivaksi. Lainsäädäntö ei aseta sille estettä, joskaan ei esimerkiksi asiakaslaeissa myöskään anna suoranaisia oikeuksia asiakkaalle muiden kielten käyttämiseen.

Jo perusoikeusuudistuksen esitöissä kiinnitettiin huomiota julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden ulottumista perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittaviin, kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Kansallinen perusoikeussäännöstö ja sen tulkinta on siis vuorovaikutussuhteessa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten evolutionaarisiin tulkintoihin⁹². Tämä merkitsee myös perustuslain 17.3 §:n tulkinnan ajankohtaisuuden avaamista, erityisesti väestön demografisten muutosten johdosta.

⁸⁹ Scheinin 1999, s. 551.

⁹⁰ Ks. HE 309/1993 vp, s. 25.

⁹¹ PeVM 9/2002 vp, s. 3.

⁹² HE 309/1993 vp, s. 8–9.

Yhteenvetona perustuslain 17.3 §:ssä mainitsemattomien kieliryhmien kielellisistä oikeuksista perustuslain tasolta tarkastellessa voitaneen todeta kielilakia valmistelleen komitean tavoin, että oikeus käyttää muita kieliä riippuu erityislakien säännöksistä sekä kansainvälisistä sopimuksista. Perustuslain 17.3 § ei kuitenkaan rajoitu turvaamaan pelkästään vähemmistöjen kielellisiä oikeuksia, vaan myös vähemmistöjen kulttuurista monimuotoisuutta ja omaleimaisuutta laajemminkin⁹³.

2.3.3. Perustuslain 17 §:n momentit nähtynä oikeusnormeina ja oikeusperiaatteina

Kuten *Aarre Tähti* on todennut, normin tunnistaminen joko säännöksi tai periaatteeksi lisää normin sisältöä koskevaa tietoa. Normin tunnistaminen periaatteeksi toimii mm. apuna tarkastellessa normin tulkintaa ja soveltamista. Koska poliittiset ja moraaliset arvostukset heijastuvat oikeusperiaatteen tulkintaan ja soveltamiseen, tällä tavoin ne saatetaan oikeudellisen analysoinnin piiriin.⁹⁴ Perustuslain 17 §:n tulkinnassa ja soveltamisessa on nimenomaan kyse poliittis-moraalisten arvonäkökohtien ilmenemisestä oikeusjärjestyksessä.

Sääntöjen periaatteista erottamisen kriteereiksi on perinteisesti nähty ensinnäkin periaatteiden korkea yleistettävyyys verrattuna sääntöjen yleistettävyyden asteeseen. Toiseksi säännöt ovat kykeneviä määrittelemään soveltamistilanteet huomattavasti tarkemmin ja yksiselitteisemmin, kuin periaatteet⁹⁵. Alexyn mukaan periaatteet ovat oikeusnormin sisällön optimoinnin vaatimuksia. Oikeusperiaate on toisin sanoen normi, joka asettaa vaatimuksen laajentaa normin ”merkitysisältöä” niin paljon kuin laki ja reaalityöelämä antavat mahdollisuuden. Oikeussäännöt ovat puolestaan sovellettavissa vain ”kaikki tai ei mitään” (all or nothing) –periaatteella.⁹⁶ Oikeusperiaate voi koskea yksilön oikeuksia tai myöskin kollektiivisia oikeuksia⁹⁷. Vain harvoissa tapauksissa joudutaan tilanteeseen, jossa vain yksi periaate voisi

⁹³ Liittyen uusien kielivähemmistöjen kielellisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin, perustuslakivaliokunta on todennut, ettei maahanmuuttajien kotoutumisen kannalta sinänsä hyödylliset toimet saa vaarantaa maahanmuuttajien oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin. Ks. PeVL 20/1998 vp, s. 4.

⁹⁴ Tähti 1995, s. 118–119. On huomattava ettei oikeussääntöjen ja –periaatteiden eroista vallitse yleistä jaettua yhteisymmärrystä oikeustieteen piirissä.

⁹⁵ Alexy 2004, s. 45–46.

⁹⁶ Alexy 2004, s. 47–48.

⁹⁷ Näin Alexy 2002, s. 65–66. Toisin Dworkin 1987, s. 82, 90. Dworkin määrittelee kollektiivisia intressejä sisältävät normit pikemminkin politiikoiksi (policies).

tulla kysymykseen. Tällöin periaate Alexyn mukaan muuttuu optimoinnin vaatimuksesta oikeusperiaatteen sisältämän normin vaikutusten maksimoinnin vaatimukseksi⁹⁸.

Jotkut perusoikeusnormit, kuten perustuslain 17 § kielellisistä perusoikeuksista, ovat huomattavasti yleisluonteisempia kuin toiset. Tarkastellessamme kansallisen oikeusjärjestyksemme kannalta tärkeintä säännöstä kielellisten perusoikeuksien kannalta, huomaamme kyseisen säännöksen (PL 17 §) olevan jakaantunut sääntö-periaate-akselilla monitahoisesti. Suomen ja ruotsin kansalliskieliksi asettava PL 17.1 § on luettavissa varsin selväksi oikeussäännöksi. Kansalliskielisten kielellisistä oikeuksista ja kieliryhmien tasa-arvosta sääntelevä perustuslain 17.2 § on sitä vastoin monimutkaisempi tapaus. Yhtäältä kyseinen normi on luokiteltavissa periaatteeksi, koska sen sisältö ei ole sovellettavissa ”kaikki tai ei mitään” -periaatteen mukaisesti⁹⁹. Toisaalta lainsäätäjällä on asettanut normiin taustalle erittäin vahvan yhdenvertaisuuden vaatimuksen, erityisesti kansalliskielisten ryhmien keskinäiseen tasa-arvoon liittyen. Jos ajatellaan asiaa kieliryhmien tasa-arvon tasolla, yhdenvertaisuus toteutuu esimerkiksi lainsäätäjän toiminnassa vain ”kaikki tai ei mitään”-periaatteella. Varsinkin lainsäädännössä ryhmiä joko kohdellaan yhdenvertaisesti tai ei kohdella.

Perustuslain 17.3 §:n ensimmäinen lause suojaa sekä nimettyjen että nimeämättömien kielellisten vähemmistöryhmien kielellisiä oikeuksia ja oikeutta omaan kulttuuriin. Säännös ei ole kovinkaan selvärajainen, johtuen jo käytännön syistäkin. Säännökseen ei ole mahdollista luetella täydellistä luetteloa kaikista puhutuista kielistä, eikä ole myöskään yksinkertaista formuloida normiksi, mitä tarkoittaa kielen ja kulttuurin ylläpitäminen ja kehittäminen. Perinteisen tunnistamiskriteerin määre yleisluonteisuus toteutuu, samoin joko-tai-ominaisuuden puuttuminen. Näin ollen esittelemieni oikeussäännön ja -periaatteen tunnistamissääntöjen valossa perustuslain 17.3 §:n normi on määriteltävissä oikeusperiaatteeksi.

⁹⁸ Ks. Alexy 2002, s. 51. Tämä koska kahden oikeusperiaatteen kollisiotilanteessa on myös mahdollista, että toinen periaate väistyy, jolloin jäljelle jäävä periaate muuttuu optimoinnin vaatimuksesta periaatteen sisällön maksimoinnin vaatimukseksi sen suhteen, mikä on tosiasiallisesti mahdollista.

⁹⁹ Kielelliset oikeudet eivät määräydy puhtaasti henkilöperiaatteen mukaan asianomaisen *omissa* asioissa.

2.4. Kielellisten oikeuksien ulottuvuudet

Kuten *Jyränki* osuvasti huomauttaa, oikeutta omaan kieleen ei ole kirjattu oikeudellisesti velvoittaviin kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin määriteltynä jokaiselle kuuluvaksi, kaikkialla ja kaikissa tilanteissa voimassaolevaksi, yleiseksi ja abstraktiksi oikeudeksi. Sen sijaan sen osuuttavuuksia on sisällytetty oikeudellisestikin sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin.¹⁰⁰ Näitä kielellisiä oikeuksia koskevia kansainvälisoikeudellisia ihmisoikeussopimuksia on erittäin runsaasti. Edellä mainittujen sopimusten lisäksi mainittakoon yleisesti myös eri kansainvälisten järjestöjen, kuten esimerkiksi kansainvälisen työjärjestön ILO:n, piirissä valmistellut sopimukset. Vaikka yhtenäistä linjaa eri aikoina ja erilaisin poliittisin painotuksin valmistelluista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista kielellisten oikeuksien kohdalla on vaikea määritellä, joitakin keskeisiä periaatteita on mahdollista nostaa esiin. Nämä ovat relevantteja myös pohjimmiltaan kunnallisoikeudellisen tutkimukseni kannalta. *Jyränki* määrittelee kielellisten oikeuksien osuuttavuudet seuraavasti:

- 1) vapaus oman kielen käyttämiseen kansalaisyhteiskunnassa,
- 2) vapaus oman kielen käyttämisestä johtuvasta syrjinnästä,
- 3) oikeus kielellisesti yhdenvertaiseen viranomaiskohteluun,
- 4) oikeus kielelliseen identiteettiin, joka pitää sisällään muun muassa oikeuden kehittää omaa ja ryhmän kielellistä omalaatuisuutta,
- 5) oikeus omakieliseen opetukseen ja muuhun tiedon saantiin omalla kielellä,
- 6) oikeus poliittiseen ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen omalla kielellä.¹⁰¹

Pidän listausta varsin onnistuneena, vaikka ensimmäinen kohta mielestäni käytännössä sisältyykin kohtaan numero kaksi, tai vastaavasti sitä voi pitää jopa muiden listan kohtien summana, yläkäsitteenä.

Scheininin tulkinnan mukaan kaikille Jyrängin edellä esittämille kielellisten oikeuksien ulottuvuuksille on esitettävissä perusta Suomen perustuslain säännöksissä¹⁰². Vapaus oman kielen käyttämiseen kansalaisyhteiskunnassa perustuu osin kielellistä identiteettiä suojaaviin

¹⁰⁰ Jyränki 1999, s. 92.

¹⁰¹ Jyränki 1999, s. 92–93.

¹⁰² Scheinin 1999, s. 535.

säännöksiin perustuslain 17 §:ssä ja osin perustuslain 12 §:n turvaamaan sananvapauten. Sananvapauten katsotaan sisältyvän myös oikeus vastaanottaa tietoa, viestejä ja mielipiteitä omalla kielellä.

Kansalliskielten puhujien kielellinen identiteetti, syrjintäsuoja ja yhdenvertainen viranomaiskohtelu turvataan perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentin säännöksillä. Saamelaisten, romanien ja muihin kielivähemmistöihin kuuluvien vastaavat oikeudet saavat suojaa osin 17 §:n 3 momentissa ja osin perustuslain yleisen yhdenvertaisuussäännöksen ja syrjintäkiellon kautta.

Perustuslain 17 §:stä ja sananvapaussäännöksestä yhdessä voidaan johtaa julkiselle vallalle myös positiivisia toimintavelvoitteita turvata se, että tietoa on monipuolisesti ja eri viestintämuodoissa saatavilla suomen, ruotsin ja muilla kielillä. Oikeus omakieliseen opetukseen saa suojaa sivistyksellisiä perusoikeuksia koskevista perustuslain 16 §:n säännöksistä yhdessä 17 §:n kanssa. Kielellisiä oikeuksia koskevan 17 §:n 2 momentissa on nimenomaisesti mainittu julkisen vallan velvollisuus huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä tarpeista. Muihin kieliryhmiin nähden vastaava toimintavelvoite voidaan johtaa 17 §:n 3 momentin säännöksestä, jonka mukaan lailla säädetään saamelaisten, romanien ja muiden ryhmien oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään.

Jyrängin luettelossa viimeisenä mainittu oikeus poliittiseen ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen omalla kielellä saa perustuslain suojaa paitsi 17 §:n säännöksistä myös 14 §:n 3 momentista, joka asettaa julkiselle vallalle tehtävän edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Kielellisten oikeuksien ulottuvuuksiin liittyvät julkisen vallan positiiviset toimintavelvoitteet saavat tukea myös perustuslain 22 §:n yleisestä perusoikeuksien turvaamisvelvoitteesta.

Monet valtiot ovat sitä mieltä, että vähemmistön jäsenten täytyy olla asuinvaltionsa kansalaisia ja että heidän on oltava voimakkaammin juurtuneita asuinvaltioonsa kuin esimerkiksi ensimmäisen sukupolven siirtolaisten.

2.5. Kysymys kielellisten perusoikeuksien toteuttamisvastuun jakaantumisesta

Kansallisessa oikeuskulttuurissamme on perinteisesti suhtauduttu vähemmistökysymyksiin ennen kaikkea yleisen, yksilökeskeisen yhdenvertaisuuden kautta. Samat, jokaiselle yhtäläiset perusoikeudet on nähty parhaimpana tapana taata myös vähemmistöjen oikeuksien toteutumiselle. Perustuslain 22 §:n asettaa julkiselle vallalle yleisluontoisen perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen:

Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Tämä säännös sitoo julkista valtaa lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössäkin. Perusoikeussäännös velvoittaa julkista valtaa usein kahdensuuntaisesti, negatiivisen ja positiivisen velvoitteen kautta. Yhtäältä perusoikeus velvoittaa julkista valtaa pidättäytymään perusoikeuden toteutumisen vaarantavista toimista, ja toisaalta velvoittaa myös aktiiviseen toimimiseen perusoikeuden toteutumisen turvaamiseksi. *Ensisijaisesti* perustuslain perusoikeussäännökset velvoittavat lainsäätäjää kehittämään lainsäädäntöä siten, että lainsäädäntö toteuttaa perusoikeuksia. Muita ihmis- ja perusoikeuksien toteuttamisen keskeisiä keinoja ovat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen, taloudellisten voimavarojen suuntaaminen sekä hallintotoiminnan muu ohjaus¹⁰³. Näin ollen valtiolla on ensisijainen vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta.

Julkista valtaa ei voida kuitenkaan yhdistää pelkästään valtioon, koska myös muut julkisoikeudelliset toimijat, kuten kunnat, käyttävät sitä¹⁰⁴. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen kuului perusoikeuksien suoran sovellettavuuden lisääminen tuomioistuimissa ja myös hallintoviranomaisissa¹⁰⁵. Tosin jo aikaisemmin hallitusmuodon aikaisten perusoikeussäännösten korostettiin ulottavan vaikutuksensa myös muuhun julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan¹⁰⁶.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että perusoikeussäädösten yleisluonteisuudella on tavoiteltu joustavuutta, jotta ne säilyttäisivät soveltamiskelpoisuutensa muuttuvissa olosuhteissa. Lisäksi julkisen vallan käsitteen merkitys vaihtelee

¹⁰³ HE 309/1993, s. 15. Tämä pitää luonnollisesti sisällään myös kansalliskieliä eri asemaan asettavan lainsäädännön säätämisen estämisen. Ks. Jyränki 2000, s. 287.

¹⁰⁴ HE 309/1993 vp, s. 15.

¹⁰⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 3.

¹⁰⁶ HE 309/1993 vp, s. 26.

perusoikeuksittain.¹⁰⁷ Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa toistuu näkemys, jonka mukaan vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta kuuluu viime kädessä valtiolle, joka ei voi vapautua vastuusta siirtämällä lain nojalla kunnille perusoikeuksien toteuttamistehtäviä¹⁰⁸. Toisaalta perustuslakivaliokunta on todennut myös, että ne perustuslain säännökset, joita ei ole rajattu koskemaan yksinomaan valtion tai sen orgaanin toimintaa, ovat välittömästi kunnallishallinnossa sovellettavaa oikeutta¹⁰⁹.

Perusoikeudet ovat siis tarkoitettu myös kuntien viranomaisten toiminnassa toteutettavaksi.¹¹⁰ Näkemystä on myös osittain kritisoitu. Erään näkökulman mukaan julkinen valta on palautettavissa lopulta yksinomaan valtioon, joka on desentralisoimalla jakanut julkista valtaa muillekin toimijoille¹¹¹. Laajempaa kannatusta omaavan näkökulman mukaan siirtymä vain ylimpiä valtioelimiä velvoittavista perusoikeussäännöksistä laajempaa velvoittavuutta korostavaan näkemykseen on kuitenkin havaittavissa.¹¹²

Kielellisten oikeuksien sijoittumisella perusoikeusjärjestelmän hierarkiaan on merkitystä sille, minkälainen on kuntien vastuu perusoikeuksien toteutumisen turvaamisesta. Vapausoikeuksia koskevat säännökset ulottavat perustuslakivaliokunnankin vahvistaman kannan mukaan vaikutuksensa kaikkiin niihin tahoihin, joille on annettu toimivaltaa käyttää tällaisten oikeuksien kannalta merkityksellistä julkista valtaa¹¹³. TSS-oikeuksien kohdalla perustuslain 121 §:n itsehallintosäännöksistä taasen seuraa, että kunnilla on toteuttamisvastuu vain mikäli niille on annettu perusoikeuksien toteuttamista tarkoittavia tehtäviä lailla. Vastuunjaon määrittelyn problemaattisuutta lisää selkeiden tehtävänjakoperiaatteiden puuttuminen valtion ja kuntien väliltä. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä käyttöön otetun ”julkinen valta” - käsitteen on todettu hämärtävän entisestään tavoitetta päästä selkeään vastuunjakoon¹¹⁴.

¹⁰⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 3.

¹⁰⁸ Ks. esim. PeVM 25/1994 vp, s. 3. Tätä kantaa ei voi mielestäni kuitenkaan suoraan soveltaa oikeuteen omaan kieleen ja kulttuuriin, vaan lähinnä TSS-oikeuksien toteuttamisvastuuseen. Perustuslain 17 §:n toteuttamisvastuuta on siis tarkasteltava syvällisemmin.

¹⁰⁹ HE 309/1993 s. 26; PeVM 10/1998 s. 30–32.

¹¹⁰ HE 1/1998, s. 74.

¹¹¹ Näin Jyränki 2000, s. 45 ja Heuru 2002, s. 153. Heuru myöntää kysymyksen kiistanalaisuuden, mutta toteaa, ettei mikään reaalin argumentti pysty osoittamaan, että kunnilla olisi velvoittavaa julkista valtaa ilman valtion suorittamaa desentralisaatiota.

¹¹² Näin mm. Jyränki 2000, s. 43–44 ja Husa 2004, s. 101–102. Husan mukaan yksilöiden ja vähemmistöjen perustuslaillisen suojan kannalta vallan ja vastuun hajautus on nähtävä oleellisen tärkeänä.

¹¹³ PeVM 25/1994 vp, s. 3.

¹¹⁴ Näin Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 173.

Kielellisiä oikeuksia ei suomalaisessa oikeustutkimuksessa nähtävästi sijoiteta TSS-oikeudeksi samalla tavoin kuten esimerkiksi Ruotsissa.¹¹⁵ Perusoikeusuudistuksen yhteydessä kielelliset oikeudet sisällytettiin lain esitöissä yhdenvertaisuusoikeuksiin, joka johtui tulkintani mukaan ennen kaikkea tuolloisen hallitusmuodon 14 §:n keskittymisestä kansalliskielten yhdenvertaisuuden ilmaisuun¹¹⁶. Oikeuskirjallisuudessa tämä näkemys toistuu usein¹¹⁷. *Karapuu* sijoittaa kielelliset oikeudet niin ikään yhdenvertaisuusoikeuksiksi, joskin hän huomauttaa perustuslain 17.3 §:n säännöksen mahdollistavan sellaisen tulkinnan, että säännöksessä on sanamuodossa painotettu oikeuden kuulumista ryhmälle¹¹⁸. Joka tapauksessa, perustuslakivaliokunnan kanta perusoikeuksien toteuttamisvastuusta ei sulje pois yhdenvertaisuusoikeuksia suoran vaikuttavuuden omaavista perusoikeuksien joukosta. Ja kuinka voisiakaan, onhan yhdenvertaisuuden periaate yksi oikeusvaltion kantavista oikeusperiaatteista. Loppupäätelmänä voidaan siis todeta, että kielelliset oikeudet, ovat ne sitten määriteltävissä vapausoikeuksiksi tai yhdenvertaisuusoikeuksiksi, ovat kunnallishallinnossa välittömästi velvoittavaa oikeutta, joiden oikeusvaikutus ei riipu täydentävistä lain säännöksistä.¹¹⁹

Perusoikeussäännösten suora sovellettavuus hallinnollisessa ratkaisutoiminnassa liittyy ennen kaikkea tapauksiin, joissa on kyse ns. subjektiivisten perusoikeuksien soveltamisesta. Muissa tulkintatilanteissa perusoikeuksien suoran sovellettavuuden tekee ongelmallisemmaksi perusoikeuksien kollisioherkkyys, eli herkkyys tilanteelle jossa samassa tilanteessa on mahdollista vedota kahteen tai useampaan, toisilleen jännitteiseen perusoikeuteen.¹²⁰ Kansalliskielisten osalta perustuslain 17.1 ja 17.2 §:t muodostavat varsin selviä subjektiivisia kielellisiä oikeuksia, jotka määräytyvät osittain sekä henkilö- että alueperiaatteelle sikäli kun kielilaissa tarkemmin säädetään. Saamelaisten osalta perustuslain 17.3 § myöntää yhdessä perustuslain 121.4 §:n kanssa tiettyjä subjektiivisia kielellisiä oikeuksia, joita rajoitetaan maantieteellisesti saamelaisten kotiseutualueelle. Muille kieliryhmille suunnattuja subjektiivisia kielellisiä oikeuksia ei ole oikeusjärjestyksestämme sen sijaan löydettävissä.

¹¹⁵ Ks. esim. SOU 2007:72, s. 63. Ruotsalaisessa kielipolitiikassa on havaintojeni mukaan kieli jo pitkään liitetty osaksi kulttuuria tavalla, joka on jättänyt suurtenkin kielivähemmistöjen lainsäädännössä turvatuksen varsin ohueksi.

¹¹⁶ Ks. HE 309/1993 vp, s. 17. Perusoikeusuudistusta edeltäneessä hallitusmuodossahan ei ollut säännöksiä kansalliskielten ulkopuolisista kielellisistä ryhmistä ja heidän oikeuksistaan.

¹¹⁷ Näin esim. Heuru 2002, s. 43. On huomattava että perusoikeusuudistuksen esitöissä kielelliset perusoikeudet määriteltiin suoraan yhdenvertaisuusoikeuksiksi, mukaan lukien myös saamelaisten, romanien ja muiden kieliryhmien oikeudet. Ks. HE 309/1993 vp, s. 17.

¹¹⁸ *Karapuu* 1999, s. 71–73.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Jyränki 2000, s. 43 ja Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 22.

Muiden kieliryhmien, ja osittain myös saamelaisten, kielellisten perusoikeuksien herkkyys kollisiotilanteille on siis huomattavasti suurempi kuin kansalliskielisten kieliryhmien. Perusoikeuksien keskinäinen punninta kollisiotilanteissa ja yhden perusoikeuden vahvistaminen toisen perusoikeuden rajoittamisen kautta kuuluu lainsäätäjän tehtäväksi.

Kielellisiä oikeuksia koskevissa keskeisissä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sopimusosapuolet ovat valtioita, eivät muita yhteisöjä. Valtio näin ollen vastaa kaikkien viranomaistensa ja alueellaan julkista valtaa käyttävien, siis myös kuntien, tekemistä laiminlyönneistä.¹²¹ Vastuukysymys kansainvälisen yhteisön edessä on siis varsin selkeä. Kunnat ovat osa allekirjoittajavaltiota ihmisoikeuksien toimeenpanijoina ja toteuttajina käytännön hallintotoiminnan tasolla. Tämä merkitsee että ne ovat oikeudellisesti osittain myös jäsenvaltioita yleensä koskevien positiivisten velvoitteiden kohteena ja kuntia sitovat samat kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen sisältyvät rajoitukset kuin jäsenvaltiota kokonaisuudessaan. Kunta ei siten voi tehdä hallintopäätöksiä, käyttää säädösvaltaansa tai sitoutua yksityisoikeudellisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ristiriitaisella tavalla. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta itsehallintojärjestelyt ja toimielinten itsenäisyys ei vapauta valtiota velvollisuudesta toteuttaa ratifiointivelvoitteet ja riittävän tehokkaasti myös itsehallinnon piirissä.

2.6. Kansainväliset sopimukset vähemmistöjen suojelusta ja niiden kollektiivioikeudellinen painotus kielivähemmistöjen oikeuksien kannalta

Vuonna 1919 Versailles'n rauhansopimuksen yhteydessä perustetun Kansainliiton piirissä luotiin ensimmäinen moderni vähemmistöjensuojelujärjestelmä, joka ajan mittaan muodostui noin 20 sopimuksesta, julistuksesta ja Kansainliiton neuvoston päätöksestä. Kansainliiton tehtäväkentän perineen YK:n ihmisoikeusideologiassa vähemmistöjen suojelu kollektiiviselta katsantokannalta oli kuitenkin pitkään toisarvoisessa asemassa yleisen yksilöiden yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa korostavan painotuksen ollessa ensisijaisena huomion kohteena. Tämän vuoksi vähemmistöjen erityispiirteiden suojelua ja siihen liittyviä erityisiä oikeuksia sisällytettiin vain harvoihin ihmisoikeussopimuksiin ennen 1960-lukua.¹²²

¹²¹ Pellonpää 2005, s. 23.

¹²² Hannikainen 2002, s. 740.

Keskeisin vähemmistöjä koskeva säännös YK:n ihmisoikeussopimuksissa on ollut jo kielellisten oikeuksien yhteydessä mainittu KP-sopimus, erityisesti jo käsitelty 27 artikla. KP-sopimusta pidemmälle vähemmistöjen oikeuksien turvaamisessa menee YK:n yleiskokouksen vuonna 1992 antama julistus kansallisiin, etnisiin, uskonnollisiin tai kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksista¹²³. Julistus edellyttää KP-sopimusta selkeämmin valtioilta aktiivisia toimenpiteitä vähemmistöjen aseman parantamiseksi. Hannikainen toteaa julistuksen kuitenkin olleen paljolti eräänlainen kannanotto tilanteeseen, jossa monien valtioiden voitiin todeta olevan passiivisia toteuttamaan edes KP-sopimuksen 27 artiklan vaatimuksia¹²⁴.

Euroopan neuvoston piirissä vähemmistöjen suojan kannalta keskeisiä asiakirjoja ovat jo mainittu alueellisia ja vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja ja Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puitesopimus (SopS 1-2/1998), joka solmittiin vuonna 1995.¹²⁵ Kyseessä on varsin laaja-alainen ja vähemmistösopimus, jonka Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden suuri enemmistö on ratifioinut. Tämä on nostanut puitesopimuksen merkittävyyttä vähemmistönsuojelun eurooppalaisella tasolla. Hannikainen tulkitsee puitesopimuksen artikloja siten, että alueilla, joilla kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä on perinteisesti asunut tai asuu huomattava määrä, kyseenomaiselle vähemmistökielelle tulee antaa ”käytännössä puolivirallinen asema”¹²⁶. Saamelaisten kotiseutualueellaan nauttiman kielellisen autonomian asteen valossa puitesopimuksen tavoitteiden voi sanoa toteutuneen varsin pitkälle. Saamelaisten kansainvälissopimuksellisen suojelun kannalta on syytä mainita myös Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus (nro 169) itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoista. Yleissopimus tunnustaa alkuperäiskansojen erityiset oikeudet perinteisiin asuinalueisiinsa ja niiden luonnonvaroihin ja edellyttää valtioiden ryhtyvän erityistoimiin muun muassa alkuperäiskansojen kulttuurien,

¹²³ Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.

¹²⁴ Hannikainen 2002, s. 740–741. Yleissopimuksen toteuttamista valvova YK:n ihmisoikeuskomitea on vuonna 1994 antamassaan tulkintaohjeessa esittänyt yleisnäkemyksensä 27 artiklan tulkinnasta. Siinä komitea muun muassa korostaa valtioiden velvollisuutta ryhtyä positiivisiin toimenpiteisiin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien suojaamiseksi. Se katsoo myös, ettei sopimusvaltioilla ole oikeutta rajoittaa 27 artiklan soveltamista vain kansalaisiinsa, ja että 27 artiklan vähemmistöoikeudet kuuluvat myös uusiin ryhmiin kuuluville henkilöille.

¹²⁵ Kummassakin sopimuksessa luodaan erillinen kansainvälinen valvontaelin, joka harjoittaa valvontaa yhdessä Euroopan neuvoston ministerikomitean kanssa. Valvonnan pääsisältö muodostuu ratifioijavaltioiden raportointivelvollisuudesta sekä ministerikomitean ohjauksesta suositusten ja valvontaelimen kommenttien kautta. Sopimuksen täytäntöönpanon osalta Euroopan neuvoston ministerikomitea on suosittanut Suomelle muun muassa venäjänkielisen opetuksen saatavuuden laajentamista. Ks. päätöslauselma ResCMN (2007)1, 31.1.2007.

¹²⁶ Hannikainen 2002, s. 741.

kielten ja ympäristön suojelemiseksi.¹²⁷ Suomi ei ole ratifioinut yleissopimusta, sillä saamelaisilla ei ole Suomen virallisen tulkinnan mukaan sopimuksen takaamia oikeuksia perinteisiin asuinalueisiinsa.

Vähemmistöjä käsittelevät kansainväliset ihmisoikeussopimukset toisin sanoen perustavat kollektiivioikeudellisia suojeluvuotteita. Nämä velvoitteet ovat johdettavissa sekä kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevista että kielellisiä vähemmistöjä koskevista sopimuksista. Vähemmistöoikeudelliset sopimusjärjestelyt edellyttävät, että sopimusvaltiot ryhtyvät positiivisiin erityistoimenpiteisiin kansallisten vähemmistöjen aseman kehittämiseksi. Tätä tarkoittava määräys sisältyy niin hyvin vähemmistöjen suojelua koskevaan puiteyleissopimukseen kuin vähemmistökielisopimukseenkin¹²⁸. Suomessa perustuslakimme 17 ja 22 §:ien sanamuodot asettavat julkiselle vallalle velvoitteen edistää sekä yksilöiden että myös ryhmien kielellisten oikeuksien toteutumista. Yksilöiden ollessa kyseessä kieli ymmärretään hyvin yksinkertaistettuna kommunikaatiovälineenä, johon voi sitoutua myös kulttuurisia piirteitä. Ryhmien ollessa kyseessä viranomaisasiakirjojenkin perusteella voimme huomata kielellisten oikeuksien laajenevan selvästi kulttuuristen piirteiden suuntaan, pitäen yksilön oikeuksia selvemmin sisällään myös kielen säilyttämisen ja kehittämisen.¹²⁹

Vähemmistöoikeudellisten suojeluvuotteiden toteuttamisesta aiheutuneesta positiivisesta erityiskohtelusta ovat Suomessa päässeet osallisiksi niin hyvin ruotsinkieliset kuin useimpien vähemmistöryhmienkin edustajat. Erityistoimenpiteet ilmenevät muun muassa ruotsin- ja saamenkielisten opiskelijoiden kielikiintiöinä yliopisto-opetuksessa, romanikielen opetukseen liittyvinä tukitoimenpiteinä, valtion virkamiesten mahdollisuutena virkavapauteen saamen kielen taidon hankkimiseksi ja vähemmistöjen kulttuuritoiminnan tukemisena valtion varoista. Suomessa institutionaalisina järjestelyinä, joilla pyritään vahvistamaan virallisen

¹²⁷ Sopimus kuvaa hyvin täydellistä käännettä suhtautumisessa vähemmistöjen assimilaatioon, verraten ILO:n aikaisemman vastaavan sopimuksen tavoitteisiin vuodelta 1957.

¹²⁸ Kysymys kansallisten vähemmistöjen suojelun puiteyleissopimuksen perustamista kollektiivisuonteisista oikeuksista on keskeinen. Pellonpään mukaan puiteyleissopimus ei kuitenkaan perusta kollektiivisia oikeuksia, vaan kysymyksessä on lähinnä vähemmistöihin kuuluvien yksilöiden oikeuksien turvaamisesta. Ks. Pellonpää 2005, s. 541. Mielestäni Pellonpää on toki oikeassa siinä, ettei sopimuksen nimen tai artiklojen otsikoiden voida tehdä oikeudellisia päätelmiä siitä, perustaako sopimus kollektiivisia oikeuksia kansallisille vähemmistöille. Puiteyleissopimuksen artikkelit kuitenkin osoittavat laajempia koko ryhmän asemaa parantavien toimenpiteiden vaatimuksia sopimusosapuolille, joten ainakaan kokonaan puhtaasti kollektiivisten oikeuksien perustamista ei voisi mielestäni rajata pois.

¹²⁹ Kielellisten oikeuksien kohdalla on toki muistettava, ettei esimerkiksi viimeinen liivin kieltä puhunut henkilö pystynyt nauttimaan kielellisistä oikeuksistaan käytännössä, sillä kieli on kehitetty puhuttavaksi muiden luotujen kanssa. Sama pätee kulttuuriin arvoihin. Näin ollen yhteisöillä on myös käytännön kannalta edellytykset kielen säilyttämiseen ja kehittämiseen.

kielen asemaa, voidaan pitää myös muun muassa Ahvenanmaan itsehallintoa, maan kielellistä jaotusta ja Suomenruotsalaisille kansankäräjille hyväksyttyä asemaa. Vähemmistökielisiä ryhmiä tukeviksi järjestelyiksi ovat luettavissa muun muassa kielellis-kulttuurisen itsehallinnon myöntäminen saamelaisille ja saamelaisten kotiseutualueen luominen lainsäädännössä.¹³⁰

2.7. Kielellisten perusoikeuksien toteutumisen valvonta Suomessa

Kielellisten oikeuksien asema perusoikeussäännöksenä antaa niille säädöshierarkiaan liittyvän vahvan aseman, jolle ei ole vastinetta kansainvälisoikeudellisessa järjestelmässä.

Kielellisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontajärjestelyt voidaan jakaa yhtäältä ennakolliseen valvontaan ja toisaalta jälkikäteiseen valvontaan. Ennakollinen valvonta keskittyy paljolti eduskunnan perustuslakivaliokuntaan, jonka tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaisesti antaa lausunto sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Kielilain 36 §:n mukaan jokainen viranomainen valvoo omalla toimialallaan lain noudattamista. Tähän valvontaan voidaan lukea kuuluvaksi jälkikäteisen arvioinnin lisäksi myös ennakkoinnin.

Kansallisen kielilainsäädännön soveltamisesta annetaan kerran vaalikaudessa kielilain 37 §:n mukainen valtioneuvoston kielikertomus. Asiakirja on perustuslain 46.2 §:n mukainen eduskunnalle annettava kertomus, joka annetaan valtioneuvoston toimenpidekertomuksen oheisaineistona. Kertomus käsitellään myös perustuslakivaliokunnassa. Kielikertomuksessa on lain velvoittamana käsiteltävä kansalliskielten lisäksi ainakin saamen kieltä, romanikieltä ja viittomakieltä. Perustuslakivaliokunnan lisäksi valtioneuvoston oikeuskanslerin (PL 108.1 §) ja eduskunnan oikeusasiamiehen (109.1 §) tehtäviin kuuluu valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista¹³¹.

Perustuslakivaliokunta on todennut nykyisen kielilain säätämisen yhteydessä, että samalla kun muunkielinen väestö maassa lisääntyy, asianmukaisen käsittelyn toteuttamiseen liittyvät

¹³⁰ KM 2001:3, s. 104.

¹³¹ Eduskunnan oikeusasiamies on tehnyt huomattavan määrän ratkaisuja, jotka liittyvät kielellisten oikeuksien toteutumiseen viranomaistoiminnassa.

kielelliset tarpeet joudutaan ottamaan huomioon nykyistä laajemmin¹³². Valiokunnan näkemyksen mukaan muiden kieliryhmien huomioon ottaminen on toteutettavissa sääntelyteknisesti parhaiten muun muassa hallintomenettelyä ja peruspalveluiden järjestämistä koskevissa erityislaeissa.¹³³ Lisäksi jo nyt valtioneuvoston yhteydessä toimii pysyväna asiantuntijaelimenä erillinen Kieliasian neuvottelukunta, jonka asema perustuu valtioneuvoston kielilain täytäntöönpanosta antamaan asetukseen(433/2004). Sen tehtävänä on muun muassa edistää ja seurata kansalliskielten käyttöä sekä kielellisten olojen kehitystä. Lisäksi neuvottelukunnan tehtävänä on valmistella viranomaisille suosituksia kielilakia ja siihen liittyvää lainsäädäntöä koskevan tiedottamisen ja koulutuksen järjestämisestä. Neuvottelukunta avustaa oikeusministeriötä kielilain täytäntöönpanon ja soveltamisen seurannassa.

Toisena kehityslinjana on mainittu erillisen neuvottelukunnan perustaminen perustuslaissa mainitsemattomien kieliryhmien kielellisten oikeuksien toteutumisen seuraamiseksi ja kehittämiseksi. Toisaalta, esimerkiksi Vähemmistövaltuutettu on korostanut, että jo nyt on olemassa elimiä kuten Etnisten suhteiden neuvottelukunta ja Vähemmistöasiain neuvottelukunta, eikä uutta erillistä neuvottelukuntaa välttämättä tarvittaisi.¹³⁴

¹³² PeVM 9/2002 vp, s. 3.

¹³³ PeVM 9/2002 vp, s. 3.

¹³⁴ Selvitys vähemmistövaltuutetulle – Venäjänkieliset Suomessa, s. 6.

3. KUNNALLISEN ITSEHALLINNON OIKEUDELLINEN SISÄLTÖ JA MERKITYS KIELIVÄHEMMISTÖN SUOJAN KANNALTA

3.1. Institutionaalisten tekijöiden vaikutus vähemmistönsuojalle

Institutionaalisilla tekijöillä on suuri vaikutus kielellisten vähemmistöjen asemalle¹³⁵. Kuten jo aikaisemmin olen todennut, kunnallinen itsehallinto on eräs tärkeimmistä kielivähemmistön asemaan vaikuttavista institutionaalisista tekijöistä Suomessa. Itsehallinnon keskeisin idea on siinä, että tietyllä alueella ihmiset hoitavat itse omaan yhteisöönsä liittyviä asioita. Valtion tasolla sekä määrällisessä, että poliittisessä vähemmistössä oleva kielivähemmistö voi muodostaa kielellisen enemmistön yhdessä kunnassa¹³⁶. Tällöin kielivähemmistöllä on mahdollisuus julkisen vallan käyttämiseen kunnallisen itsehallinnon kautta oman kielellisen identiteettinsä säilyttämiseen ja kehittämiseen¹³⁷. Vaikka kielellinen vähemmistö ei muodostaisi merkittävää vähemmistöä, puhumattakaan enemmistöä kunnan asukkaista, kunnalla on silti yleistoimivaltuuden mukaisesti oikeus edistää pienenkin kielellisen vähemmistön asemaa ja oikeuksia kunnassa.

Kunnallinen itsehallinto perustuu kansanvaltaisuuteen. Kunnilla on Suomessa keskeinen rooli sekä kansanvallan toteuttamisen foorumina että myös hallinto- ja palveluviranomaisina. Kunnallishallinnon juuret ovat syvällä pohjoismaisen paikallishallinnon perinteessä, jonka ydinsisältö on paikallisen yhteisön poliittinen itsenäisyys ja kokonaisvastuu omista asioistaan¹³⁸. Kunnallisen itsehallinnon syvistä pohjoismaisista juurista huolimatta itsehallinnon tarkemmin määritelty ideologia ja hallinnollinen malli on kuitenkin aikanaan omaksuttu Saksasta¹³⁹.

Vuonna 1991 asetuksella oikeusjärjestyksemme osaksi vahvistettu Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) 3 artikla määrittelee kunnallisen itsehallinnon tarkoittavan paikallisviranomaisten oikeutta ja velvollisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön

¹³⁵ McRae 2000, s. 364.

¹³⁶ Tähän on kiinnitetty huomiota myös ruotsalaisessa keskustelussa. Ks. SOU 2005:40, s. 55–56.

¹³⁷ Kunnallisen itsehallinnon laajuus muodostaa näin ollen oikeudelliset rajat kielivähemmistön mahdollisuuksille rakentaa identiteettiään kunnan identiteettinä. Keskeisenä kysymyksenä esiin nousee tällöin kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin laajuus, jota tarkastelen pääluvussa 4.

¹³⁸ KM 1993:33, s. 86–87.

¹³⁹ KM 1993:33, s. 113.

etujen mukaisesti.¹⁴⁰ Kuten Mäenpää tarkentaa, itsehallinnon soveltamisalaa määrittää suuntaa-antavasti myös 4(3) artiklan sisältämä mukautettu läheisyysperiaatteen ilmaus¹⁴¹. Perustuslakimme 121 § säättää kunnallisesta itsehallinnosta mukaan:

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinto perustuu kansalaisten itsehallintoon.

(1 mom.)

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. (2 mom.)

Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. (3 mom.)

Säännös pohjautuu perustuslain esitöiden mukaan perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa myös muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin.¹⁴²

Kunnalla on oikeus ja velvollisuus hoitaa tehtäviään omalla vastuullaan ja asukkaiden edun mukaisesti. Kuten luvussa 2.5 totesin, kunnalla olevan osavastuu kielellisten perusoikeuksien toteutumisesta alueellaan. Vapausoikeuksien turvaamisen kohdalla julkisen vallan turvaamisvastuun jakaantuminen periaatteellisella tasolla kohdistuu kuntiin varsin yksiselitteisesti. Tähän joukkoon kielellisetkin oikeudet lähtökohtaisesti lukeutuvat. Osittain tämä vastuu selittyy perustuslain 22 §:ään kirjatulle julkisen vallan kokonaisvastuulla, ja osittain sillä että kunnan vallan alkuperäisyys velvoittaa kuntaa yhteisönä huolehtimaan perustavaa laatua olevista oikeuksista. Kuten Ryyänen, toteaa saksalaista oikeusoppinutta Franz Ludwig Knemeyeria lainaten, kunnallinen itsehallinto ei ole vapautta valtiosta vaan vapautta valtiossa¹⁴³. Omavastuuseen kunnalliseen itsehallintoon kuuluu moraalinen velvollisuus toimia ylipositiivisten luovuttamattomien oikeuksien puolesta. Kunnallisen itsehallinnon suoja ei lähtökohtaisesti peruste rajoittaa perusoikeuksia, vaan itsehallinnon

¹⁴⁰ Peruskirjalla on myös samanlainen oikeudellinen tulkintavaikutus kuin muutenkin kansallisesti voimaansaatetuilla kansainvälisillä sopimuksilla. Suomessa peruskirja on saatettu voimaan 1.10.1991 tulleella lailla (1991/1180), joten peruskirjan normit ovat oikeudellisesti laintasoisia. Ks. Mäenpää 2001, s. 354.

¹⁴¹ Mäenpää 2001, s. 353.

¹⁴² HE 1/1998 vp, s. 175.

¹⁴³ Ryyänen 2004, s. 114

suoja ja perusoikeudet voidaan ottaa huomioon samanaikaisesti turvaamalla kunnalle riittävät taloudelliset ja muut edellytykset tehtävien hoitamiseen¹⁴⁴.

Vastuun jaon seurauksena myös kielellisten perusoikeuksien toteuttamisesta koituvien taloudellisten kustannuksien tulee olla jaettuja. Tästä niin sanotusta rahoitusperiaatteesta ei ole toistaiseksi nimenomaista säännöstä perustuslaissa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, että tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan¹⁴⁵. Näin ollen mikäli lainsäätäjät asettaisi kunnille nykyistä laajempia ja selvärajaisempia kielellisten oikeuksien toteuttamisvelvollisuuksia, ne tulisi ottaa rahoitusperiaatteen mukaisesti huomioon esimerkiksi kuntien valtionosuusjärjestelmän puitteissa.

3.2. Itsehallinnon perustuslainsuojan merkitys

Kunnallista itsehallintoa koskevaa teoreettista oikeuskeskustelua ei ole maassamme harjoitettu kovinkaan laajasti viime vuosina. Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja on kuitenkin perinteisesti ollut eräs keskeisimmistä kysymyksistä, joissa näkemuserot ovat muodostuneet suuriksi. Perustuslainsuojasta on kyse silloin kun perustuslain tulkinta aiheuttaa sen, ettei tavallisella lailla voida ottaa kunnalta pois jotakin oikeutta tai tehtävää. Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan rajat ovat joustaneet eri aikoina yhteiskuntapoliittisten näkemysten muuttuessa¹⁴⁶. Keskeisenä kiistaakin aiheuttaneena kysymyksenä on kuitenkin säilynyt hyvin perustavaa laatua oleva kysymys kunnan vallan lähteestä. Onko kunnan valtaa omaa alkuperäistä valtaa vai valtion suorittaman delegoinnin, desentralisaation kautta kunnalle annettua valtaa?

Yleisellä tasolla voidaan jo alkuun todeta, että suomalaisen oikeustieteen piirissä on vallinnut käsitys kuntien vallasta valtion vallan johdannaisena. Tämän käsityksen on tulkittu johtaneen kunnallisen itsehallinnon valtion hallintoon nähden alisteiseen asemaan.¹⁴⁷ Johdannaisen vallan mahdollistavan niin sanotun delegointikonstruktion mukaan suvereenissa valtiossa

¹⁴⁴ VM13/2011, s. 39

¹⁴⁵ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 3; PeVL 41/2002 vp, s. 3 ja PeVL 29/2009 vp, s. 2.

¹⁴⁶ Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 90.

¹⁴⁷ Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 81–82. Tätä näkökantaa ovat edustaneet mm. Hermanson, Ståhlberg ja Kekkonen.

kaikki olemassa oleva valta palautuisi valtioon, ja näin ollen lainsäädännön kautta valtio voisi päättää täysin tuon vallan jakautumisesta. Kuntien valta olisi delegointikonstruktion mukaan siis ikään kuin esine, jonka valtio on lainsäädäntöteitse luovuttanut kunnille, mutta jonka se voisi ottaa jopa kokonaan pois niin halutessaan. Delegointikonstruktion perustuvaa näkemystä arvosteli jo 1960-luvulla muun muassa Kaarle Makkonen, jonka mukaan kaikki valta ei ole palautettavissa valtioon, eikä valtio voi näin ollen jakaa tai pitää itsellään valtaa miten haluaa¹⁴⁸.

Makkosen mukaan kunnallinen itsehallinto oli, perustuessaan HM 51 §:n 2 momenttiin, perustuslain turvaama. Näin ollen mikäli kuntien hallinto olisi tuolloin päätetty rakentaa muulle perustalle kuin kansanvaltaisuudelle, olisi muutos ollut toimeenpantavissa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettavan lain kautta. Näin ollen muutoksia, joilla kuntien tehtäväpiiriä supistettaisiin niin merkittävästi, ettei kuntien hallintoa voitaisi enää pitää itsehallintona, tuli tehdä perustuslain muuttamisesta annetussa järjestyksessä.¹⁴⁹ Kuuskoski ja Hannus sen sijaan lausuiivat, etteivät kunnan omaisuutta tai toimivaltaa suojaa erityiset hallitusmuodon säännökset. Silloisen hallitusmuodon 51 §:stä tosin heidän näkemyksensä mukaan johtui, ettei kunnalta ollut tavallisella eduskuntalailla mahdollista ottaa kaikki tehtäviä pois, koska kuntien kansanvaltaisuusperiaatteelle perustuva hallinto oli hallitusmuodossa turvattu. Edellisen säännöksen estämättä kuitenkin kunnan tehtäväpiiri olisi ollut mahdollista supistaa niin kapeaksi, että sen käytännön merkitys olisi paikallisten hallintotehtävien hoitajana lakannut olemasta.¹⁵⁰ Muun muassa Holopainen vastusti Kuuskosken ja Hannuksen edellä esittämää kantaa. Hänen mukaansa itsehallinto on arvosteltava kokonaisuuden pohjalta, ei kunnan ”olemuksesta” käsin. Tällöin lähtökohtana on, että kunnallinen jaotus muodostaa valtakunnan perusjaotuksen. Myös kysymys kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta oli nähtävä tästä lähtökohdasta. Näin ollen hallitusmuodon 50 ja 51 § Holopaisen tulkinnan mukaan antoivat kunnille ns. institutionaalisen suojan.¹⁵¹ Tämä näkemys, jonka mukaan kunnallinen itsehallinto oin suojattu instituutiona, on myös nykyisessä suomalaisessa oikeustieteessä vallitsevana näkemyksenä. Toisin sanoen Suomessa tulee olla itsehallinnollisia kuntia, kuten perustuslain 121 §:kin selviää. Kunnallista itsehallintoa ei tulkita yleisesti kuitenkaan perustuslaissa turvatuksi perusoikeudeksi¹⁵².

¹⁴⁸ Ks. Makkonen 1968, s. 111.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Kuuskoski ja Hannus 1965, s. 51.

¹⁵¹ Holopainen 1966, s. 706. Holopaisen näkemykseen yhtyivät myös Murén ja Sipponen.

¹⁵² Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 90.

Nykyisen perustuslakimme turvaa kuntien itsehallinnon perustumisen kansanvaltaisuudelle (121.1 §). Perustuslaki asettaa myös periaatteen kunnan aseman lakiperusteisuudesta, kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lain tasoisella oikeusnormilla (121.2 §). Itsehallinnon sisällön määräytymiseen keskeisesti vaikuttava eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntö on pitäytynyt perinteisen kapea-alaiseen itsehallintokäsitykseen¹⁵³.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan kuntien itsehallinnon sisällöstä on perustuslainsuojan kautta turvattuna itsehallinnon keskeiset ominaispiirteet. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi¹⁵⁴. Niitä ei siis voi ottaa kunnalta pois tavallisella eduskuntalailla.

3.3. Kunnan yleistoimivaltuus ja yleinen toimiala

Tarkastellessani kunnallisen itsehallinnon määritelmää, lainasin paikallisen itsehallinnon peruskirjaa. Itsehallinnon sisällön tarkastelun kannalta peruskirjan määritelmien esittelyä kannattaa jatkaa, sillä ne määrittelevät oivallisesti myös vähemmistön suojan kannalta keskeisiä asioita. Lisäksi on muistettava, että peruskirjan mallivaikutus kuntalakia säädettäessä oli merkittävä¹⁵⁵.

Ensimmäinen huomio kohdistuu kunnan yleistoimivaltuuteen, jonka määrittelyyn peruskirjassa on osoitettu paljon huomiota. Paikallisviranomaisilla tulee peruskirjan 4(2) artiklan mukaan olla lain nojalla harkintavalta aloiteoikeuden käyttämiseen kaikissa sellaisissa kysymyksissä, joita ei ole suljettu niiden toimivallan ulkopuolelle tai annettu muulle viranomaiselle. Merkitystä kunnan yleistoimivaltuudelle on myös 4(3) artiklalla, jonka mukaan julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten¹⁵⁶. Lisäksi paikallisviranomaisten toimivaltuuksien tulee artiklan 4(4) mukaan

¹⁵³ Ks. Heuru – Mennola – Ryynänen 2008, s. 89.

¹⁵⁴ PeVL 37/2006 vp, s. 5.

¹⁵⁵ Ks. esim. KM 1993:33 vp, s. 114, 117–118. Kunnalliskomitean mietinnössä tosin lausuttiin kainosti, toki kritiikin tunnustaen, että jo tuolloin voimassa ollut lainsäädäntö täytti peruskirjan vaatimukset.

¹⁵⁶ Tämä ilmentää subsidiariteettiperiaatetta hallinnon rakenneperiaatteena. Ryynäsen mukaan paikallisen itsehallinnon peruskirja toi subsidiariteettiperiaatteen ratkaisevalla tavalla suomalaiseen kunnallisoikeudelliseen keskusteluun. Ks. Ryynänen 2008, s. 86.

yleensä olla täydellisiä ja rajoittamattomia. Edellä mainitut peruskirjan artikloihin 3 ja 4 kirjatut määritelmät kuvaavat kunnan yleistoimivaltuutta kaikkiin paikallista merkitystä omaaviin asioihin.

Yleistoimivaltuuden oikeuttaja on kunnallisen itsehallinnon perustuminen kansanvallalle. Täten kunnallinen itsehallinto toteuttaa omana kansavallan tasonaan perustuslain 2 §:ssä vahvistettua kansanvaltaisuusperiaatetta. Periaate kytkee kunnallishallinnon valtiosäännön arvoperustaan ja näin lujittaa kunnallista itsehallintoa institutionaalisella tasolla¹⁵⁷.

Kunnalla on siis yleistoimivaltuutensa nojalla oikeus omilla päätöksillään ottaa hoidettavakseen paikallista merkitystä omaavia tehtäviä. Kuntalaissa tämä ilmenee 2 §:n 1 momentissa:

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kuntalain 2.1 §:n säännöksen joustavuuden taustalla on kuntalain esitöiden mukaan mahdollistaa kunnan yleisen toimialan sisällön ja laajuuden joustava sopeutuminen yhteiskunnassa tapahtuvaan kehitykseen ja sen aiheuttamiin tarpeisiin. Tämän näkökulman mukaiseen laajaan ja joustavaan kunnan yleiseen toimialaan lausuttiin kuuluvaksi myös vastuu tulevaisuudesta, ja siihen varautumisesta. Väljällä sääntelytavalla on haluttu korostaa jokaisen kunnan omaa itsehallintoa, jolloin lähtökohtana on kuntien erilaisuuden hyväksyminen.¹⁵⁸ Tämä pitää sisällään mm. sen, että kunnalle kuuluvat tehtävät voivat myös vaihdella eri puolilla suomea. Tämä erilaisten ratkaisujen mahdollisuus kattaa koko kunnan toimialan, joskin se korostuu nimenomaan kunnan yleisellä toimialalla, johtuen erityistoimialaa säätelevien erityislakien velvoittavuudesta. Erilaiset ratkaisut saattavat maksaa enemmän, varsinkin esim. palveluiden laajuutta tai laatua korotettaessa. Tämä ei kuitenkaan ole kategorinen totuus varsinkaan kulttuuristen asioiden yhteydessä, jolloin symbolisten asioiden merkitys korostuu. Käytännössä kuntien omarahoituksen merkityksen kasvu lakisäateisten palveluiden rahoittamisesta on saattanut yleisen toimialan merkittävyyden useassa kunnassa lähinnä teoreettiseksi¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Harjula & Prättälä 2007, s. 30.

¹⁵⁸ HE 192/1994 vp, s. 23, 74.

¹⁵⁹ Vapaaehtoisen tehtäväpiirin tosiasiallisen merkityksen vähäisyyteen on viitannut mm. eduskunnan perustuslakivaliokunta lausunnoissaan. Ks. esim. PeVL 65/2002 vp, s. 3.

Kunnan yleistoimivaltuus katsotaan yleisesti yhdeksi keskeisistä kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaksi ominaisuudeksi¹⁶⁰. Yleistoimivaltuus antaa kunnalle toimivallan paikallisiin tehtäviin kuitenkin vain valtion suuntaan. Suhteessa yksittäisiin kuntalaisiin tai heidän yhteisöihinsä yleistoimivaltuus ei valtuuta samalla tavalla. Keskeinen syy tähän on kansalaisia julkisen vallan käytöltä suojaavien perusoikeuksien vaikutus.¹⁶¹ On kuitenkin niin, että edellä mainitulla perusoikeuksien rajaavalla vaikutuksella viitataan perusoikeuksien kanssa ristiriitaiseen kunnan harjoittamaan toimintaan. Tätä pitää mielestäni täydentää siten, että perusoikeuksien lisäksi myös subsidiariteettiperiaatteen hallinnon toissijaisuusdimensio puoltaa yksittäisten kuntalaisten ja heidän yhteisöjensä oman toimintapiirin suvereniteettia¹⁶².

Oikeushistoriallisesti katsoen, kysymys kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin perustuslainsuojasta on ollut eräs kunnan asemaan keskeisimmin liittyvistä oikeudellisista tulkinnoista. Holopaisen mukaan yleinen toimialan sisältyminen hallitusmuodon edellyttämään kansalaisen itsehallintoon oli ehdoton välttämättömyys vähintään siinä laajuudessa kun ”se nyt on ja on ollut koko nykyisen kuntajärjestelmämme ajan”.¹⁶³

Nykyisin sekä perustuslakivaliokunnan kannanottojen että oikeustieteen piirissä esitettyjen näkemysten perusteella voidaan sanoa, että kuntien yleinen toimiala kuuluu perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan¹⁶⁴.

3.4. Organisaatiovapaus

Toimivaltuuden yleisyyden lisäksi myös organisaatiovapaudella on merkitystä vähemmistönsuojalle. Peruskirjan 6 artikla korostaa kunnan oikeutta päättää itse sisäisestä organisaatorakenteestaan. Tämä oikeus sisältyy kuntalain 16.1 §:ään, jonka mukaan kunta päättää hallintonsa järjestämisestä. Vähemmistöoikeudet muodostavat merkittävän oikeudellisen poikkeuksen tähän organisaatiovapauteen, sillä 16.2 § asettaa kaksikieliselle

¹⁶⁰ KM 1993:33, s. 83. Yleisen toimialan perustuslainsuojan puolesta on argumentoinut mm. Sallinen. Ks. Sallinen 2007, s. 116–117. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kuntien yleiseen toimialaan harvoin. Ks. PeVL 65/2002 vp, s. 3.

¹⁶¹ Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 162.

¹⁶² Käsittelen subsidiariteettiperiaatetta kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisperiaatteena kattavammin luvussa 4.2.

¹⁶³ Holopainen 1969, s. 352. Näin myös Makkonen 1968, s. 112.

¹⁶⁴ Ks. esim. PeVL 37/2006 vp, s. 5. Ks. myös Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 89-9 ja Harjula & Prättälä 2007, s. 35, 43, 107.

kunnalle velvollisuuden asettaa opetustoimen hallintoon erillinen toimielin kumpaakin kieliryhmää varten tai yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin. Lisäksi toimielimen tai jaoston jäsenien kelpoisuusvaatimuksena on kuuluminen asianomaiseen kieliryhmään. Kuntalain 50 §:n 2 momentin mukaan kaksikielisen kunnan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille.

Oikeuskirjallisuudessa kuntien vapautta oman organisaationsa järjestämiseen kuvataan nykyisin kaiken kaikkiaan varsin laajaksi¹⁶⁵. Kuntien organisaatiovapautta on rajoitettu lähinnä virkojen pakollisuudesta ja viranhaltijan tehtävistä. Vaikka näitä säännöksiä on yhä jonkin verran, yleisenä lainsäädännön kehityslinjana on ollut kuitenkin näidenkin sääntöjen vähentäminen.¹⁶⁶ Aikaisemmin katsottiin, että jokaisella kunnalla tuli olla samanlainen organisaatio ja että sen rakenne oli säädettävä lailla. Tiukan sääntelyn periaatteesta luovuttiin vähitellen 1980-luvun loppupuolelta lähtien. Vuosina 1989–1996 voimassa ollut vapaakuntakokeilu antoi kunnille mahdollisuuden hallintonsa järjestämiseen erityislaeista poiketen ja näin ollen merkitsi käännettä aikaisempaan sääntelyyn verrattuna.

Nykyiset kunnan organisaatiota koskevat säännökset rajoittuvat kuntalaissa vain kunnan hallintotehtäviä hoitavan organisaation perusrakenteeseen. Kuntalaki säättää kuntiin pakollisiksi toimielimiksi ainoastaan kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen, tarkastuslautakunnan. Lisäksi jokaisessa kunnassa tulee olla tilintarkastajaa sekä kunnanjohtaja tai pormestari. Kuntalain 13.2 §:n 2 kohdan nojalla päätösvalta kunnan hallinnon järjestämisen perusteista eli hallinnon rakenteesta kuuluu valtuustolle.

Kunnan organisaatiovapauden piiriin kuuluu myös vapaus päättää yhteistoiminnasta muiden kuntien kanssa. Pakkokuntayhtymät, eli kuntien pakolliset yhteistyöorganisaatiot ovat taasen arvioitava kuntien organisaatiovapauden kannalta rajoittaviksi.

Vähemmistönsuojan kannalta edellä kuvatun laajuinen kunnan organisaatiovapaus merkitsee sitä, että kunnalla on mahdollisuus oman päätäntävaltansa mukaan perustaa tai muuntaa toimielimiä, joiden tehtäväpiiriin kuuluu erityisesti vähemmistölle merkityksellisten asioiden käsittely. Tähän sisältyy myös vähemmistökiintiön käyttöönoton mahdollisuus.

¹⁶⁵ Ks. esim. Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 194.

¹⁶⁶ Näin Harjula & Prättälä 2007, s. 42–43. Esimerkkinä kyseenomaisista säännöksistä mainitsen sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n, jonka mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin.

Organisaatiovapauden keskeisenä arvona näen erityisesti sen, että siihen liittyvä väljä sääntely mahdollistaa yhteiskunnan muutostilanteisiin reagoimisen. Se myös jättää kunnalliselle kansanvallalle enemmän päätösvaltaa.

Kuntien organisaatiovapaus on tärkeä osa kunnallista itsehallintoa kaikissa vahvan kunnallisen itsehallinnon valtioissa¹⁶⁷. Suomessa perustuslain 121.2 § edellyttää kunnan toiminnasta ja hallinnosta säätävää lakia, muttei suojaa itse lain sisältöä, kuten tässä tapauksessa organisaatiovapautta. Organisaatiovapauden voidaan kuitenkin katsoa nauttivan perustuslainsuojaa, koska organisaatiovapaus kuuluu eittämättä niihin kunnallisen itsehallinnon keskeisiin perusteisiin, joihin ei perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan voida puuttua tavallisella lailla¹⁶⁸.

3.5. Kuntajaotus ja itsehallinnon aluesuoja

Vallitseva kuntajako on vuosisataisen kehityksen tulosta. Jaotuksen muovautumiseen ovat vaikuttaneet muun muassa maantiede, taloudelliset seikat ja paikallinen kulttuuriympäristö sekä kielelliset olot. Kunnan alueen maantieteellisen määrittämisen ja kuntajaon oikeudellisen suojan tarkoituksena on varmistaa kunnan asukkaille lainsäädännön tarkemmin määrittämässä puitteissa oikeus itsehallintoon kuntansa alueella. Kunnan alueen suoja perusteettomia muutoksia vastaan on eräs kunnallisen itsehallinnon peruskivistä niin suomalaisessa kuin eurooppalaisessakin kunnallisoikeudellisessa traditiossa.¹⁶⁹ Paikallisen itsehallinnon peruskirja sisältää kunnan aluesuojaa korostavan 5 artiklan¹⁷⁰.

Kuntajaotuksella on merkitystä jokaiselle kunnan asukkaalle. Kuntajaotuksen yhteydessä kysymys on epäsuorasti myös kuntakoosta, joka vaikuttaa hyvin perustavalla tavalla yhden äänen painoarvoon kunnallisvaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä. Koska kielellinen jaotus perustuu kuntajakoon, kielivähemmistöjen oikeudellinen asema on suoraan

¹⁶⁷ Näin Ryyänen 2008, s. 92.

¹⁶⁸ Näin esim. Heuru 2006, s. 84. Näkemys on muuttunut. 1960-luvulla delegointikonstruktiota arvostellut Kaarle Makkonen ei sisällyttänyt organisaatiovapautta listaansa kunnallisen itsehallinnon välttämättömistä elementeistä. Ks. Makkonen 1968, s. 112.

¹⁶⁹ Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 69.

¹⁷⁰ ”Paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä”. Kansanäänestyksen korostaminen, jopa suosittelu voidaan tulkita kansanvallan painottamiseksi aluesuojankin yhteydessä.

riippuvainen kunnan alueesta ja sen suojasta¹⁷¹. Tämä ei toki tarkoita että nykyinen kuntajako olisi kiveen hakattu. Kuntajako tulee tarkastella vastaisuudessaakin tarkoituksenmukaisuuden pohjalta, unohtamatta kuntademokratian ja vähemmistösuojan vaatimuksia. Kielellisen jaotuksen kannalta kuntajako on ollut muutoksen tilassa käytännössä koko nykyaikaisen kunnallishallinnon ajan. Tällä hetkellä esimerkiksi pääkaupunkiseudun kehyskunnissa kielisuhteet ovat muuttuneet siten että aiemmin enemmistöltään ruotsinkieliset kaksikieliset kunnat ovat muuttuneet suhteellisen lyhyessä ajassa enemmistöltään suomenkielisiksi kaksikielisiksi kunniksi. Sama on tapahtumassa laajemminkin Uudellamaalla voimakkaan suomenkielisen muuttoliikkeen myötä. Perinteisillä ruotsinkielisillä alueilla, kuten Pohjanmaalla, kieliraja on sen sijaan pysynyt varsin vakaasti ennallaan. Kuntajaotuksen muutokset ovat tähän saakka lähestulkoon aina tapahtuneet siten, että kuntaliitoksen tai kunnanosaliiitoksen osapuolet ovat kielelliseltä jaotukseltaan kuuluneet samaan kategoriaan.

Nykyisen perustuslakimme 122.1 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksessä on tästä tarkastelukulmasta katsoen aste-ero verrattuna entiseen hallitusmuotoon, jonka 50.3 §:ssä mainittiin lähtökohtainen pyrkimys yksikielisiin hallintoalueisiin. Perustuslakiesityksessä korostettiin pikemminkin kielellisten oikeuksien huomioonottamista hallintoa järjestettäessä ja kansalliskielisten omankielisten palveluiden turvaamista¹⁷². Tätä voi pitää pienenä liukumana entistä heterogeenisemmän kielellisen kuntarakenteen hyväksymisen suuntaan.

Suomessa kunnat on väestön kielisuhteiden perusteella jaettu kielilain 5.1 §:n edellyttämällä tavalla yksikielisiin ja kaksikielisiin kuntiin. Kielellisen aseman määräytyy lain 5.2 §:n mukaan seuraavasti:

Kunta on säädettävä kaksikieliseksi, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia asukkaista tai vähintään 3 000 asukasta. Kaksikielinen kunta on säädettävä yksikieliseksi, jos vähemmistö on alle 3 000 asukasta ja sen osuus on laskenut alle kuuden prosentin. Kunnan valtuuston esityksestä valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää kunta kaksikieliseksi

¹⁷¹ Näin myös Sjöblom 2011, s. 189. Kuntajaon perusteista säädetään kuntajakolaissa (1698/2009). Kansalliskielisten ja saamelaiden kielelliset oikeudet on otettu huomioon lain 4 §:ssä kuntajaon muuttamisen edellytyksissä.

¹⁷² Ks. HE 1/1998 vp, s. 177.

seuraavaksi kymmenvuotisjaksoksi, vaikka kunta muuten olisi yksikielinen.

Momentti säätää siis yhtäältä prosentuaaliset määreet ja toisaalta lukumääräisen määrään kielellisen vähemmistön määrälle kunnan asukkaista. Tätä kielellisen jaotuksen oikeudellista peruseriaatetta kutsutaan joustavaksi alueperiaatteeksi. Suomessa, kuten jo johdantoluvun prologista kävi ilmi, edellä kuvattu joustava alueperiaate on ollut koko itsenäisyyden ajan vallitsevana. Vaihtoehtona on muun muassa pohdittu ratkaisua, jonka mukaan kuntien kielellisestä asemasta säädettäisiin pysyvästi lailla. Tämä tarkoittaisi, että esimerkiksi jotkut saaristokunnat julistettaisiin pysyvästi ruotsinkielisiksi väestösuhteiden mahdollisista muutoksista huolimatta¹⁷³. Kielellisen jaotuksen määräytymisen perusteiden muutokset ovat osaltaan ilmentäneet sekä demografista muutosta kielioloissa, että myös vähemmistönsuojan ymmärryksen kehittymistä¹⁷⁴.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että kielelliset olosuhteet voivat olla eräs sellainen erityinen syy, jonka vuoksi voidaan poiketa muutoin sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista. Toisaalta valiokunta on myös korostanut, etteivät muutokset kuntajaotuksessa saisi johtaa kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä myöskään huonontaa eri kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään.¹⁷⁵

Maamme kuntajaotus on ollut viime vuosina historiallisestikin merkittävän muutoksen kohteena. Vuoden 2007 alussa käynnistyneen kunta- ja palvelurakennemuutoksen (ns. PARAS-hankkeen) myötä suomalainen kuntakartta on muuttunut varsin lyhyessä ajassa merkittävästi. Kuten edellä jo mainitsin, kuntajaon muutos vaikuttaa aina kuntalaisten ja siten myös kielivähemmistöjen poliittisiin oikeuksiin. Myös palveluiden saatavuuteen muutoksella saattaa olla vaikutusta. Kysymykseksi jää siis kielellisten oikeuksien huomioiminen kuntajaotusta muutettaessa.

Kielelliset oikeudet on otettu huomioon kuntajaon perusteista säätävän kuntajakolain 4.4 §:ssä. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain (169/2007, jäljempänä puitelaki)

¹⁷³ Näin HE 92/2002 vp, s. 51–52. Kannanoton taustalla on löydettävissä ensisijaisesti vähemmistönsuojaa painottava näkemys. Tätä näkemystä kuitenkin mielestäni voitaisiin dogmaattisesti luettuna pitää vastakkaisena perustuslain 17.2 §:n kanssa, jonka tulkintaan on sisällytetty vaatimus kansalliskieliä eriarvoiseen asemaan saattavan lainsäädännön kiellostä. Toisaalta, kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia tarkastellessamme huomasimme positiivisen erityiskohtelun olevan sinänsä sallittua.

¹⁷⁴ Alkuperäiseen vuoden 1922 kielilakiin tehtiin vuonna 1962 kielellisen statuksen määräytymisperusteita koskeva lainmuutos (593/1962). Sen mukaan kunta oli yksikielinen, jos sen toiskielisten vähemmistön luku oli alle kymmenen prosenttia kunnan asukkaista ja kaksikielinen, jos toiskielisten luku nousi tähän prosenttimäärään tai oli vähintään 5 000 henkeä. Muutoksen mukaan kaksikielinen kunta muuttui yksikieliseksi jos toiskielisten asukkaiden luku alueella alentui kahdeksaan prosenttiin, verrattuna aikaisempaan kahteentoista prosenttiin.

¹⁷⁵ PeVM 10/1998 vp, s. 35, ja PeVL 37/2006 vp, s. 7.

säännöksissä kielellisten oikeuksien toteutumiseen on kiinnitetty huomiota hieman laajemmin. Puitelain 3 §:n mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on 1.3 §:n 5 kohdan mukaan otettava huomioon suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet käyttää omaa kieltään ja saada palveluja tällä kielellä. Tähän liittyen 5.5 §:n 2 kohdassa on säännös mahdollisuudesta poiketa kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostamisedellytyksistä, jos poikkeaminen on tarpeen suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Kansalliskielisten ryhmien yhdenvertaisuuden kannalta on lisäksi huomioitava 6 §:n 4 momentin säännös kaksikielisten ja yksikielisten ruotsinkielisten kuntien jäsenyydestä kuntayhtymässä, jonka tehtävänä on turvata jäsenkuntiansa ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen erikseen sovittavan työnjaon mukaisesti.

Puitelakiehdotuksen mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on niin ikään otettava huomioon saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan saamelaisten kotiseutualueella (1.3 § kohta 6). Kansalliskielisten kielellisten oikeuksien turvaamisen tavoin myös saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi voidaan poiketa kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostamista koskevista edellytyksistä (5.5 § kohta 3). PARAS-hankkeeseen liittyvän lainsäädännön tarkastelun yhteydessä perustuslakivaliokunta on osoittanut erityistä huomiota saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumista kohtaan. Valiokunta on todennut varsin tiukasti, etteivät kuntajaon muutokset saisi heikentää saamelaisille nykyisen lainsäädännön mukaan kuuluvia kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia taikka kulttuuri-itsehallinnon edellytyksiä.¹⁷⁶

Kunnan alueen suojan periaatteelle täysin vastakkaisena toimintana voidaan pitää pakkoliitoksia. Oikeuskäytännössä merkittävin KHO:n ratkaisu kielellisten seikkojen kunnan aluesuojaan vaikuttavuuden kannalta tehtiin vuonna 2008. Kyseessä oli Sipoon kunnan pakko-osaliitos¹⁷⁷. Tapauksessa molemmat kunnat olivat kaksikielisiä. Sipoosta ja Vantaasta liitetyillä alueilla asui noin 2000 henkilöä. Kielelliset oikeudet eivät kuitenkaan nousseet

¹⁷⁶ Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan olevan aiheellista lisätä lakiin alkuperäiskansastatuksen lisäksi myös saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto. Edelleen, perustuslakivaliokunta korosti saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä säädetyn neuvotteluvollisuuden merkitystä PARAS-hankkeen valmistelussa ja etenemisessä. Ks. PeVL 37/2006 vp, s. 7-8.

¹⁷⁷ Ks. tarkemmin KHO:2008:1 T 33.

tarkemman arvioinnin kohteeksi, vaikka Sipoon asukkaista noin 40 prosenttia oli ennen liitosta ruotsinkielisiä mutta helsinkiläisistä vain noin viisi prosenttia¹⁷⁸.

Vaikka perustuslakimme kielellisistä perusoikeuksista säätävässä 17 §:ssä on mainittu myös muut kielelliset ryhmät, näiden ryhmien asemaa ei ole toistaiseksi kohdistettu huomiota kuntajaotuksen yhteydessä. Tätä ei ole tapahtunut sen enempää lainvalmisteluaineistoissa kuin perustuslakivaliokunnan kannanotoissakaan. Tällaisen asioiden tilan voi tulkita korostavan kunnallisen itsehallinnon oikeudellista merkitystä vähemmistönsuojalle, varsinkin kun olemme jo tarkastelleet kunnan yleistoimivaltuutta ja organisaatiovapautta.

Perustuslain itsehallintosäännöksen ei ole katsottu tarjoavan yksittäiselle kunnalle suojaa kuntajaon muutoksia vastaan¹⁷⁹. Pakkoliitokset niin osa- kuin kokonaisliitoksinakin ovat siis valtiosääntöoikeudelliselta kannalta mahdollisia.

3.6. Eurooppalaisia huomioita

Suurimmassa osassa Euroopan perinteisesti monikielisistä¹⁸⁰ maista kielipoliittiset linjaukset rakentuvat tavalla tai toisella etupäässä alueperiaatteelle. Kielellisten oikeuksien toteutuminen on tällöin pääasiassa aluesidonnaista. Tämä aluesidonnaisuus ei kuitenkaan suoranaisesti perustu kuntajakoon vaan maakuntajakoon tai vastaavaan. Tyypillisimpiä esimerkkejä tällaisista valtioista ovat Belgia, Espanja ja Italia. Tämän ryhmän maissa maakunnat ja muut alueet ovat muodostuneet pitkän ajan kuluessa erilaisten ominaispiirteidensä sitomina. Kieli tai murre on ollut eräs näistä piirteistä. Aluetasolla on näissä maissa kuulunut perinteisestikin merkittävämpää poliittista ja taloudellista valtaa kuin kuntatasolle.

Kuntajakoon perustuva alueperiaate kielellisten oikeuksien kohdalla on käytössä varsinkin Pohjois-Euroopassa. Norjassa tämä toteutuu saamenkielisten kohdalla ja Virossa ruotsinkielen

¹⁷⁸ Valtioneuvoston alkuperäisen päätöksen mukaan Helsingin, Vantaan ja Sipoon kaksikielisyys merkitsi automaattisesti sitä, ettei esitys aiheuttaisi muutoksia kuntien kielelliseen jaotukseen eikä siirrettäväksi ehdotetulla alueella asuvien oikeuteen saada palveluita omalla kielellään. Ks. KHO:2008:1 T 33, s. 14.

¹⁷⁹ Ks. PeVL 24/1997 vp, s. 2 ja PeVL 33/2009, s. 2. Vuoden 2009 lausunnossa kielelliset oikeudet huomioitiin hieman laajemmin kuin vuoden 1997 lausunnossa. Niitä voitiin katsoa jopa painotettavan.

¹⁸⁰ Tarkoitin ilmaisulla maita, joissa kielivähemmistöillä on lainsäädännössä nimenomaisesti tunnustettuja kielellisiä oikeuksia.

kohdalla. Ruotsissa suomenkielisillä on oikeus tiettyihin peruspalveluihin omalla äidinkielellään suomenkielisillä hallintoalueilla¹⁸¹.

Henkilöperiaatteelle rakentuvia eli henkilö- tai ryhmäsidonnaisia ratkaisujakin on, mutta selvästi vähemmän, ja yleensä kielelliset oikeudet toteutuvat niidenkin puitteissa ainakin käytännössä usein aluesidonnaisten järjestelmien yhteydessä. Puhdaslinjaisia ratkaisuja on varsin vähän. Tiukankin alueperiaatteen omaksuneissa maissa pyritään yleensä palvelemaan yksilöitä tai ryhmiä heidän omalla kielellään, joskin poikkeuksia tästäkin säännöstä esiintyy.

Eurooppalainen tarkastelu kielivähemmistöjen oikeuksien toteuttamiseen alueperiaatteen kautta nostaa esiin mielenkiintoisia kysymyksiä. Voidaan muun muassa kysyä ovatko kielelliset oikeudet eräänlainen superargumentti kuntajaotuksesta päätettäessä? Katsaus useiden eurooppalaisten valtioiden nykyiseen kielelliseen jaotukseen tukee tätä tulkintaa¹⁸². Varsinkin niissä valtioissa joissa kielivähemmistöillä on kuntakohtaisia enemmistöjä, kuntajaotuksen muuttaminen käytännössä rikkoisi useita vähemmistönsuojelua koskevia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia.

¹⁸¹ 1.2.2011 lähtien näihin hallintoalueisiin on kuulunut 32 kuntaa. Hallintoalueet perustuvat lakiin (2009:724). Hallintoalueita on myös saamenkielisille ja mäenkielisille.

¹⁸² Esim. Belgiassa saksa on virallinen kieli yhdeksässä pienessä kunnassa maan itäosassa.

4. KIELIVÄHEMMISTÖN OIKEUKSIEN EDISTÄMINEN KUNNAN VAPAAEHTOISENA TEHTÄVÄNÄ

4.1. Kielellisten perusoikeuksien edistäminen kunnan yleisen toimialan määräytymisperiaatteiden valossa

4.1.1. Yleisen toimialan rajoitusperusteiden muodostumisesta

Kysymys kunnan toimivallasta on eräs kunnallisoikeuden keskeisistä tutkimusaiheista. Toimivalta on oikeudellinen kelpoisuus, joka toimijalla on jonkin tehtävän tai toimen suorittamiseen. Toimivallan käsitteen rinnalla voidaan paikoittain käyttää myös käsitettä toimiala, joka tarkoittaa kunnallisoikeudessa kunnan tehtäväpiirin kokonaisuutta¹⁸³.

Yleisimmän oikeuskirjallisuudessa esiintyvän määritelmän mukaan kunnan toimiala käsittää tehtävät, jotka kunnan tulee lain nojalla hoitaa ja myös toisaalta tehtävät, joita se voi halutessaan ottaa hoidettavakseen. Nimiä erityistoimiala ja yleinen toimiala käytetään myös kuvaamaan näitä tehtäviä. Yleisen toimialan periaatteellinen merkitys on kunnalliselle itsehallinnolle keskeinen, vaikka sen käytännön merkitys on kaventunut kunnan erityistoimialan velvoittavan lainsäädännön vaatimusten ensisijaisuuden myötä¹⁸⁴.

Kunnan toimialan perinteisen jaon merkityksestä ja mielekkyydestä on esitetty erilaisia näkökantoja kunnallishallinnon eri kehitysvaiheissa. Muun muassa Holopainen painotti näkemystä, jonka mukaan valtion ja kunnan organisaatiot hoitavat julkisiksi katsotut tehtävät yhteistoiminnassa. Tällöin kunnan oikeus hoitaa paikalliset tehtävät johdetaan kunnan perimmäisestä ideasta kansalaisen itsehallinnon toteuttajana. Tästä näkökulmasta kunnan toimialan kahtiajako nähtiin vähemmän mielekkääksi.¹⁸⁵ Nykyisin jaottelun olemassaolon merkitystä perustellaan muun muassa toimialajaottelun historiallisella merkityksellä ja sillä, että kunta on valtion ohella ainoa yleisen toimialan omaava julkisyhteisö¹⁸⁶.

¹⁸³ Heuru 2001, s. 93–94.

¹⁸⁴ Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 51–53.

¹⁸⁵ Ks. Holopainen 1969, s. 332–333.

¹⁸⁶ Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 224 ja Mäenpää 2007, s. 234. Mäenpään mukaan keskeistä ei ole täydellinen terminologinen onnistuneisuus, vaan välttää tekemästä toimiala-käsitteestä suoria oikeudellisia johtopäätöksiä.

Vuoden 1995 kuntalain säätämällä ei ollut tarkoitus muuttaa oikeuskäytännössä noudatettuja kunnan toimialan määräytymisperiaatteita, vaan lainsäätäjällä halusi korostaa kunnan tehtävien määräytyvän yhteiskunnassa vallitsevien olosuhteiden ja oikeuskäsitysten mukaan¹⁸⁷. Kunnan toimivallan selvittämisen kannalta pääsääntönä on oikeuskirjallisuudessa esitetty, ettei kunnalla voi olla toimivaltaa sellaisessa asiassa, jonka hoito on osoitettu toiselle toimijalle. Tätä pääsääntöä ei ole kuitenkaan ole nähty täysin poikkeuksettomaksi, vaan myös toimivallan päällekkäisyys olisi mahdollista¹⁸⁸.

Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin oikeudellisten rajojen muodostumista väitöskirjassaan tutkineen Sini Sallisen esittämän näkemyksen mukaan vapaaehtoisen tehtäväpiirin lähtökohdat eivät puhu juurikaan rajoitusten puolesta, vaikka näitä onkin koko modernin kunnallishallinnon ajan ollut. Rajoitusten perimmäisiksi syiksi on esitetty mm. hallinnon lainalaisuuden periaatetta ja kunnan vallan valtiollista alkuperää.¹⁸⁹ Vaikka kunnan yleisen toimialan määräytymisperiaatteiden lopullinen oikeudellinen arviointi onkin tapahtunut KHO:ssa, on Sallisen mukaan myös oikeustieteen rooli ollut merkittävä. Erityisen merkittäviksi auktoriteeteiksi hän nostaa K.J. Ståhlbergin, Reino Kuuskosken ja kunnan toimialakomitean. Näillä auktoriteeteilla on Sallisen näkemyksen mukaan ollut vahva vaikutus myös oikeuskäytäntöön.¹⁹⁰

Kuntalain 2 §:n 1 momentin tulkinnassa on mahdollista tukeutua aikaisempaan oikeuskäytäntöön ja myös oikeustieteen piirissä muodostuneisiin periaatteisiin. Nämä periaatteet ovat merkittävältä osin hallinto-oikeuden yleisiä viranomaisen harkintavaltaa ohjaavia oikeusperiaatteita, keskeisimpinä yhdenvertaisuuden periaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate ja suhteellisuusperiaate. Näihin oikeusperiaatteisiin liittyvää runsasta oikeuskäytäntöä voi tulkita suuntaa-antavasti myös kielivähemmistön oikeudellista kohtelua tarkastellessa.

Oman kysymyksensä muodostaa edellä mainitun oikeuskäytännön ajankohtaisuus. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi todettiin kunnan yleisen toimialan rajoja koskevaa

¹⁸⁷ HE 192/1994 vp, Ks. myös Harjula & Prättälä 2007, s.103–104.

¹⁸⁸ Hannus – Hallberg – Niemi, s. 61 ja Heuru 2006, s. 63.

¹⁸⁹ Rajoitusperusteiden muodostumisen taustalla vaikuttaviksi syiksi Sallinen luettelee aiempaan tutkimukseen viitaten:

- a) kunnallislakien ja -asetusten kunnan tehtäviä koskevien säännösten sanamuotojen toimialaa rajoittavat tulkinnat
- b) mielivallan rajoittamiseen liittyvät motiivit
- c) kunnan ja valtion työnjaon selkiyttämiseen liittyvä motiivi. Ks. Sallinen 2007, s. 160.

¹⁹⁰ Sallinen 2007, s. 159–160.

oikeuskäytäntöä syntyneen lähinnä elinkeino- ja yritystoiminnan tukemisesta, poliittisen toiminnan tukemisesta sekä kansainvälisistä asioista¹⁹¹. Tutkimalla kunnan toimialaan liittyviä KHO:n ja hallinto-oikeuksien ratkaisuja voidaan huomata, että toteamus pitää edelleenkin paikkaansa. Itse asiassa kunnan yleisen toimialan kannalta merkittäviä KHO:n ratkaisuja on tehty 1990-luvun alkuvuosien jälkeen varsin vähän¹⁹².

4.1.2. Perusoikeuksien merkitys kunnan vapaaehtoisessa tehtäväpiirissä

Vuoden 1919 hallitusmuodon perusoikeussäännösten, eli lähinnä klassisten vapausoikeuksien katsottiin ns. suppean perusoikeuskäsityksen mukaisesti vaikuttavan lähinnä vain lainsäätäjään toimintaan. Suppean perusoikeuskäsityksen mukaan perusoikeussäännökset asettivat lainsäätäjälle vain passiivisen perusoikeuksien toteuttamisen vaatimuksen, eli lainsäätäjä ei saanut lainsäädäntötoimilla rajoittaa perusoikeuksien toteutumista. Erityisesti 80-luvulta lähtien tuomioistuimet ja ylimmät lainvalvojat ryhtyivät käyttämään perusoikeussäännöksiä suoraan yksittäisissä ratkaisuisa.¹⁹³ Kuten jo todettua perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kielellisistä ja kulttuurisista perusoikeuksista sääntelevä perustuslain 17 § on yksi niistä perustuslain säännöksistä, joissa julkista valtaa velvoitetaan erikseen jonkin yksittäisen perusoikeuden turvaamiseksi. Kunnat ovat valtion ohella keskeisiä julkisen vallan käyttäjiä, joten on selvää että perustuslain 17 § velvoittaa kuntaa suoraan muiden vapaus- ja tasa-arvoisuusoikeuksien ohella¹⁹⁴.

Sallisen mukaan perusoikeuksien periaateulottuvuus on sääntöulottuvuutta näkyvämpi kunnan vapaaehtoisten tehtävien piirissä. Tällä hän tarkoittanee vapaaehtoisen tehtäväpiirin väljyyden mahdollistavaa vaikutusta ottaa perusoikeudet monipuolisemmin huomioon, ja toisaalta sitä, että perusoikeudet muodostavat tietynlaisen oikeudellisen superargumentin, jonka painoarvo

¹⁹¹ HE 192/1994 vp, s. 32.

¹⁹² Erityisen merkittävä oli KHO:n ratkaisu vuodelta 2006, jossa kunnanvaltuusto oli talousarviossaan varannut määrärahan kahden omakotitalon rakennuttamiseen myyntiä varten. Kunnan ei katsottu esittäneen sellaisia työllisyyden hoitamiseen liittyviä taikka elinkeinopoliittisia tai muita erityisiä syitä, että omakotitalojen rakennuttaminen elinkeinotoimintana olisi kuulunut kunnan yleiseen toimialaan, ja näin ollen kunnanvaltuuston päätös kumottiin. KHO 26.7.2006 T 1820. Ratkaisu liittyy kiinteämmin kuitenkin kunnan elinkeinopoliittikkaan.

¹⁹³ HE 309/1993 vp, s. 7.

¹⁹⁴ Tosin on huomioitava, että perusoikeuksien kirjaaminen hyvin yleisin arvolähtökohtiin liittyvin normein vaikeuttaa tavallisten lakien säännösten tulkintaa pääsääntöisesti perusoikeuksiin perustuvan näkökannan avulla. Ks. Husa 2004, s. 105–106.

ylittää muut periaatteet vapaaehtoisen tehtävän sisällön ja toteuttamisen arvioinnissa.¹⁹⁵ Kunnan on otettava vapausoikeudet poikkeuksetta huomioon kaikessa toiminnassaan. TSS-oikeuksien kohdalla sen sijaan on huomattavissa, ettei kunnalla ole velvollisuutta toteuttaa kaikkia TSS-oikeuksia sellaisenaan, ilman lakiperusteista velvoitetta¹⁹⁶. Kunnalla on kuitenkin oikeus huomioida nekin vapaaehtoisissa tehtävissään.

Perusoikeuksien aktiivinen huomioonottaminen kunnan vapaaehtoisessa tehtäväpiirissä pitää sisällään niin kutsutun erityislainsäädäntöä täydentävän aspektin. Perusoikeudet ovat eräs kuntalain 1.3 §:ssä¹⁹⁷ olevan julistuksenomaisen kunnan tehtävämääritelmän suuntaviitoista. Perusoikeuksien toteuttaminen ja edistäminen on nähty olevan kiinteästi yhteydessä asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen tavoitteeseen. Kielellisten oikeuksien turvaamiseen ja edistämiseen tähtäävät kunnan vapaaehtoiset tehtävät toteuttavat perustuslain 17 §:ään kirjattua tavoitetta ja ovat siten kiistämättä eheässä linjassa lainsäädäntömme tavoitteiden kanssa. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä voi pitää eräänlaisena joustavana reservinä, joka oikeudellisesti mahdollistaa TSS-oikeuksien ja ns. kolmannen sukupolven oikeuksien täydentämisen¹⁹⁸. Eri asia on miten toimintakelpoinen tämä täydentävä aspekti voi olla tilanteessa, jossa kuntien taloudellinen liikkumavara on kutistanut vapaaehtoisen tehtäväpiirin merkityksen usein hyvin teoreettiseksi.

Koska perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen tähtäävät tehtävät ovat väistämättä päällekkäisiä valtion tehtävien kanssa, kysymykseksi nousee kunnan toimialan päällekkäisyys valtion tehtäväkentän kanssa. Perusoikeusuudistusta ennen tämä kysymys ei ollut kovinkaan selvä. Tuolloin mm. Holopainen esitti näkemyksen, jonka mukaan kuntien ja valtion hoitaessa yhteisiä intressejä sisältäviä tehtäviä, myös aloitevalta kuului molemmille tahoille¹⁹⁹. Päällekkäisen tehtäväpiiriin liittyen mm. Heuru on viitannut vuoden 1948 kunnallislakiin (642/1948), jonka 4 § sisältämä tarkkarajainen kielto rajasi kunnan toimialan ulkopuolelle kaikki muiden viranomaisten toimivaltaan kuuluvat tehtävät. Myöhemmässä kunnallislaisissa (953/1976) tai nykyisessä kuntalaisissa vastaavaa säännöstä ei ole, mutta aiempaa tulkintaa on kuitenkin sovellettu myöhemminkin.²⁰⁰ Onko edellä esitetty varaus kunnan yleistoimialaan

¹⁹⁵ Sallinen 2007, s. 227. Mäenpää ei tosin näe Sallisen tarkoitaneen kommentillaan kuitenkaan esittämäni. Ks. Mäenpää 2007, s. 241. Oikeudellisista superargumenteista, ks. Siltala 2004, s. 606–609.

¹⁹⁶ Hannus- Hallberg – Niemi 2009, s. 48; Harjula & Prättälä 2007, s. 57.

¹⁹⁷ ”Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan”.

¹⁹⁸ Vapaus- ja tasa-arvoisuusoikeudethan kunnan tulee jo muutenkin ottaa huomioon kaikessa toiminnassaan.

¹⁹⁹ Holopainen 1969, s. 59.

²⁰⁰ Heuru 2002, s. 34.

yhä siis voimassa? Heurun mukaan näin yhä olisi, joskin entistä lievempänä. Hänen mukaansa tehtävien päällekkäisyys ei olisi sallittua niissä tehtävissä, joissa lain mukaan esim. valtiolla on yksiselitteinen toimivalta.²⁰¹

4.1.3. Kuntalain 2 §:stä johdetut kunnan vapaaehtoisten tehtävien määräytymisperiaatteet

Kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä määrittävistä oikeusperiaatteista käytetään kunnallisoikeuden piirissä yleisesti nimitystä määräytymisperiaate. Nämä oikeusperiaatteet perustuvat paljolti sekä koti- että ulkomaisen oikeustutkimuksen piirissä syntyneisiin näkemyksiin että myös hallinto-oikeuden yleisiin harkintavallan rajoitusperiaatteisiin, joiden lopullinen oikeudellinen arviointi on tapahtunut KHO:ssa²⁰². Oikeudellisen tutkimuksen osuus on joka tapauksessa ollut periaatteiden synnyssä ja kehittämisessä huomattava, sillä KHO ei ole kunnan yleistä toimialaa käsittelevissä ratkaisuisaan todennut soveltaneensa mitään nimenomaista määräytymisperustetta²⁰³.

Kuntalain 1.3 §:n mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Säännös otettiin voimassaolevaan, vuoden 1995 kuntalakiin, koska sillä haluttiin korostaa hyvinvointivaltiollisuuden jatkuvuutta. Toisaalta eräänä väljän sanamuodon syynä hallituksen esityksessä mainitaan myös palveluiden tarjoamisen ja painotusten erojen mahdollisuus.²⁰⁴ Kuntalain 1.3 § on nähtävä eräänlaisena kunnan tehtäville suuntaa-antavana tavoitenormina, jolle ei kuitenkaan voida antaa suoraa juridista painoarvoa²⁰⁵.

Kunnan toimialan lähtökohtia kuvaa kuntalain 2.1 §:ssä todettu itsehallinnollista lähtökohtaa korostava lause.

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät.

Kunnan ottaessa itsehallintonsa nojalla tehtäviä hoitaakseen on jo vanhastaan edellytetty, että kyseiset tehtävät palvelevat yhteistä etua ja ovat muutenkin kuntalaisten yhteisiksi kokemia.

²⁰¹ Heuru 2002, s. 34.

²⁰² Harjula & Prättälä 2007, s. 107–108.

²⁰³ Sallinen 2007, s. 160.

²⁰⁴ HE 192/1994 vp, s. 74.

²⁰⁵ Näin Heuru 2001, s. 52–53.

Tehtävän yhteisyys ei käy ilmi nykyisestä kuntalaista tai entisistä kunnallislaeista, vaan saa perustelunsa viime kädessä perustuslain 121 §:ään kirjatusta kunnallishallinnon kansanvaltaisuudesta. Yhtäältä asiaa punnittaessa joudutaan kiinnittämään huomiota siihen, onko tehtävä kunnan jäsenten yhteisten etujen mukainen, ja toisaalta siihen, onko tehtävä kunnan jäsenen tai jäsenien muodostaman yhteisön etujen vastainen. Tehtävän yhteisyyden ratkaiseminen ei siten ole normien tulkintaa, vaan vallitsevien realiteettien punnitsemista, johon arvostuksetkin epäilemättä vaikuttavat.

Kunnan itselleen ottaman tehtävän yhteisyyden arviointiin liittyy ennen kaikkea kysymys siitä, kuinka monelle kunnan asukkaalle tehtävän hoitamisesta on hyötyä. Oikeuskirjallisuudessa hyödyn laajuuden määrittämisestä on esitetty varsin avoimia ja mahdollistavia näkemyksiä²⁰⁶. Oikeuskäytännöstä on voinut jo vanhastaan johtaa sen tulkinnan, että kunnan tehtävän hyödyttämän ihmisjoukon lukumäärä ei tarvitse olla kovinkaan suuri²⁰⁷. On kuitenkin huomattava, että vapaaehtoisen tehtävän yhteisyyteen tai yleishyödyllisyyteenkään liittyvää KHO:n oikeuskäytäntöä ei voida kovin pitkälti soveltaa kielellisiin tai kulttuurisiin asioihin, koska oikeustapaukset liittyvät ensisijaisesti kunnan harjoittaman liiketoiminnan tai yritystukien laillisuuden arvioimiseen. Tällöin, varsinkin uusimmassa oikeuskäytännössä, keskeiseksi nousevat kilpailulliset näkökohdat²⁰⁸. Vastaavasti, elinkeinon harjoittamiseen liittyvissä ratkaisuissa perusoikeuksien punninta ei ole ollut läsnä.

Kieleen liittyvien asioiden, niin kuin kulttuuristen asioiden yleisestikin, *yhteisyyttä* tulisi näkemykseni mukaan tarkastella paikallisen omaleimaisuuden ja siihen liittyvän historian, eli tietynlaisen historiallisen pysyvyyden näkökulmasta²⁰⁹. Tällöin mm. maahanmuuton seurauksena syntyneen ns. uuden kielivähemmistön jäsenten kielellisten oikeuksien edistäminen kunnan vapaaehtoisena tehtävänä ei olisi nähtävissä yhteisenä asiana, ellei kyseisen kielivähemmistön osuus kuntalaisista olisi varsin korkea. Tulkintaa tukee mm. kielilaisista nousevat prosentuaalisesti määritellyt kunnallisen kielivähemmistön asukasmäärät²¹⁰. Toisin sanoen, lainsäädännössämme on periaatteellisesti vakiinnutettu

²⁰⁶ Ks. Hannus- Hallberg – Niemi 2009, s. 60 ja Harjula & Prättälä 2007, s. 108.

²⁰⁷ Ks. esim. KHO:1967 A II 37: Kunnan toimialaan katsottiin kuuluvaksi avustuksen myöntäminen vesihuoltoyhtymälle vesijohdon rakentamista varten. Vesihuoltoyhtymään kuului viisi osakasta. Alueen pohjavesi oli yleensä talous- tai juomavedeksi kelpaamatonta.

²⁰⁸ Ks. esim. KHO:2008:40 T 1382.

²⁰⁹ Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa kieliä erotellaan varsin käytännön läheisin syin siirtolaaiskieliin ja paikalliskieliin. Pysyvyyden vaatimus on mainittu mm. alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan 1 artiklassa.

²¹⁰ Ks. luku 3.5.

kielellisen vähemmistön lukumäärä kunnassa tietylle tasolle, jota voi pitää mielestäni myös yhtenä ohjeellisena tulkintavälineenä ns. uusien kielivähemmistöjen kielellisten oikeuksien edistämiseen pyrittäessä. Tämä on kuitenkin vain karkea työkalu, jolla voidaan operoida vain harvan kunnan kohdalla. Tiivistäen toteaisin, että ei-kansalliskielisen kielivähemmistön lukumäärän ylittäessä kunnassa viittaamani kielilaisissa säännellyn prosenttiosuuden, vähenee tarkoituksenmukaisuuden ja suhteellisuuden harkinnan osuus päätöksenteossa. Kielilain 5.2 §:n mukainen lukumääräinen raja-arvo (3 000 henkeä) ei puolestaan ole soveltamiskelpoinen samalla tavalla, koska lukumäärän taustalla on tosiasiallinen pyrkimys säilyttää ruotsinkielen asema virallisen kaksikielisyyden kautta perinteisesti kaksikielisissä kaupungeissa. Erityisesti pääkaupunkiseudun kunnissa tuo 3 000 kuntalaisen lukumäärä on jo ylittynyt useiden kielivähemmistöjen kohdalla.

Sen sijaan *yleishyödyllisyyttä* arvioidessa vähemmistön prosentuaalinen osuus ei voine olla ensisijaisena määreenä. Lukumääräisesti pienikin ryhmä kuntalaisista saattaa aiheuttaa varsinkin pienelle kunnalle merkittäviä ja vaikeasti ennustettavissa olevia kuluja esimerkiksi erikoissairaanhoidossa. Kunnalle kielivähemmistön kielellisten oikeuksien edistämisen yleishyödyllisyys saattaa korostua erityisesti maahanmuuttajien kotoutumisen yhteydessä²¹¹. Kulttuurisissa asioissa voidaan yleishyödyllisyyden määrittelyn yhteyden arvoihin ja arvostukseen nähdä korostuvan.

Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja kestäväen kehityksen edistämisen pyrkimyksen ilmaisevan kuntalain 1.3 §:n oikeudellinen merkittävyys on kunnallisoikeuden piirissä katsottu pääosin vähäiseksi²¹². Kunnan vapaaehtoisen tehtävän yleishyödyllisyyden kannalta kuntalain 1.3 § on ennen kaikkea tukiargumentti. Hallituksen esityksessä säännöstä perusteltiin kunnan tehtävien kokonaisuuden ja monipuolisuuden näkökulmasta²¹³. Tehtävän yleishyödyllisyyden aste saattaa vaihdella eri aikoina. Asia joka eilen ei ollut yleishyödyllisyyden näkökulmasta ajankohtaista, voi tänään jo olla sitä. Tämä pätee varsin hyvin kieli- ja kulttuuriasioihin, joiden kohdalla yleishyödyllisyys ja yhteisyys riippuvat kulttuurin lähteistä, kuntalaisista. Kunnan toimialan kannalta merkittäviä, kulttuurisia piirteitä sisältäviä oikeustapauksia on mm. muistomerkkihankkeiden²¹⁴ ja uskonnollisten yhteisöjen²¹⁵

²¹¹ En käsittele tutkimuksessani maahanmuuttajien kotouttamista erityisesti, vaikka kielellisten oikeuksien toteutuminen heidän kohdallaan on keskeinen tekijä kotiutumisen ja työllistymisen kannalta. Tämä pätee niin heidän äidinkieleensä kuin kansalliskielten oppimisen oikeuksiinsa.

²¹² Ks. Harjula & Prättälä 2007, s. 104 ja Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 47–48.

²¹³ Ks. HE 192/1994 vp, s. 23.

²¹⁴ Kuntalain kommentaareissa usein tehtävän yleishyödyllisyyden arvioinnissa on käytetty esimerkkinä tapausta KHO:1980 A II 16, jossa kunnan toimialaan kuului myöntää avustus paikalliselle muistomerkkiyhdistykselle.

tukemisen osalta. On hieman yllättävää, ettei nimenomaan kulttuurisia piirteitä sisältäviä oikeustapauksia ole käsitelty KHO:ssa toistaiseksi enempää. Hyvin konkreettisia päätöksiä mm. avustusasioissa tehdään kunnissa kuitenkin jatkuvasti.²¹⁶

Kunnan vapaaehtoisen tehtävän *paikallisuuden* vaatimuksella on yhtymäkohtansa tehtävän yleishyödyllisyyden käsitteeseen, eli onko tehtävä yhteinen yhden kunnan asukkaiden kannalta. Periaate ei kuitenkaan rajaa kunnan itselleen ottaman tehtävän vaikutuksia pelkästään oman kunnan jäseniin siten, ettei myönteisiä vaikutuksia naapurikuntiin saisi syntyä. Tämä olisikin käytännön kannalta mahdoton tulkinta, sillä kunnat ovat muutenkin jäsenenä ylikunnallisissa toimielimissä sekä vapaaehtoisesti että lakisääteisesti.²¹⁷

Kuntien kansainväliseen yhteistyöhön osallistuminen on mahdollista. Tämä yhteistyöoikeus on kirjattuna myös paikallisen itsehallinnon peruskirjan 10 artiklan 3 kappaleeseen²¹⁸. Aiemmin lähinnä ystävyyskuntatoimintaan rajoittunut yhteistyö on laajentunut viime vuosina selvästi mm. rajat ylittävän alueyhteistyön suuntaan. Kuitenkaan, kuten Harjula ja Prättälä huomauttavat, uudet yhteistyön muodot eivät ole synnyttäneet vielä ainakaan toistaiseksi uutta, kunnan tehtäväpiiriä rajaavaa oikeuskäytäntöä²¹⁹.

Suomella on rajanaapuriensa kanssa joukko monen- tai kahdenvälisiä kansainvälisiä yhteistyösopimuksia, jotka vaikuttavat suoraan kuntien mahdollisuuksiin valtakunnan rajat ylittävään yhteistyöhön. Keskeisin näistä on vuonna 1979 asetuksella voimaan saatettu sopimus Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan välisestä valtakunnan rajat ylittävästä yhteistyöstä (SopS 2/1979), joka ei kuitenkaan varsinaisesti vie pidemmälle jo paikallisen itsehallinnon peruskirjassa mainittua yhteistyöoikeutta²²⁰. Yhteistyösopimuksen käytännön

Kyseessä oli avustus kunnassa syntyneen entisen tasavallan presidentin Risto Rytin muistopatsaan pystyttämiseksi kuntaan.

²¹⁵ KHO:1979 A II 37: Vapaa-ajattelijain yhdistyksen ylläpitämälle hautausmaalle rakennettavaa hautausmaarakennusta varten myönnetty avustus oli kunnan itsehallintoon kuuluva asia.

²¹⁶ Turun kaupungin kansliapäällikkö päätti 17.11.2010 kaupunginhallituksen avustustoimikunnan puoltaessa myöntää Turun vietnamilaista buddhalaisyhteisön ilkivallasta kärsineelle temppelityömaalle tukea 10 000 euroa. Tämän tyyppiset avustusasiat KHO:n ratkaisukäytännössä selventäisivät nykyistä tilannetta huomattavasti koskien yleishyödyllisyyttä ja yhteisyyttä. Itse tulkitsen kyseisen tapaiset avustusasiat kuuluvaksi kunnan kulttuurivallan piiriin, ja siten kunnan toimialaan.

²¹⁷ Harjula & Prättälä 2007, s. 109–110; Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 60–61.

²¹⁸ 10(3)art. *Paikallisviranomaisilla on oikeus laissa säädetyillä edellytyksillä olla yhteistyössä muiden valtioiden vastaavien viranomaisten kanssa.*

²¹⁹ Harjula & Prättälä 2007, s. 130.

²²⁰ Sopimuksen 2 artiklan 2 kappaleessa todetaan valtakunnan rajat ylittävän yhteistyön keskeinen rajoitus. Kunnalla ei ole toimivaltaa siirtää julkista valtaa naapurimaan kunnalle.

merkitys Suomen kunnille on kuitenkin ollut varsin vähäinen²²¹. Kuntia koskee myös Venäjän lähialueiden kanssa tehtävää yhteistyötä helpottamaan vuonna 1992 solmittu ns. lähialueyhteistyösopimus (SopS 62/1992), jonka 4 artiklan 1 kappaleen alkuosan mukaan sopimusosapuolet sitoutuvat edistämään kahdenvälistä yhteistyötä alueellisella ja paikallisella tasolla.

Kunnan vapaaehtoisen tehtävän rajaamisen kannalta paikallisuuden vaatimus on varsin selkeä määrätymisperiaate. Kuntien valtakunnanrajojen ylittävän yhteistyön mahdollisuus on myös huomioitava, mikäli kunta pyrkii edistämään alueensa kielivähemmistöjen oikeuksia²²². Erityisesti tämä pätee saamelaisten kohdalla, joiden alkuperäiskansan status asettaa erityisesti saamelaisten kotiseutualueen kunnille velvollisuuden edistää saamelaisten kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia.

4.1.4. Hyvän hallinnon vaatimus kunnan vapaaehtoisen tehtävän sisällön kannalta

Kuntien yleisen toimialan laajuuden arvioinnissa merkitystä on myös hallinnossa noudatettavilla yleisillä periaatteilla. Kuntalain 2.1 §:n perusteluissa edellä mainituista yleisistä periaatteista mainittiin hallinnon toissijaisuus, hallinnon sopeutuminen yhteiseen kokonaisuuteen ja sen etujen huomioon ottaminen, hallinnon nojautuminen yleisiin perusteisiin, tasapuolisuuden vaatimus, ja yleisen tarkoituksenmukaisuuden vaatimus.²²³ Mäenpään tulkinnan mukaan näiden oikeusperiaatteiden taustalla vaikutti osaltaan, varsinkin ns. oikeusvaltiollisen kunnallishallinnon kaudella, tietynlainen pelko kunnan yleistä yleistoiimivaltuutta kohtaan. Yleistoiimivaltuuden rajaaminen erinäisillä väljästi ilmaistuilla vaatimuksilla, kuten yhteiseen kokonaisuuteen sopeutumisella, oli toisin sanoen ajan hengen mukaista.²²⁴

Perustuslain 21.2 §:n loppuosan mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain 2 luvussa säännellään hyvän hallinnon perusteista. Osana hyvän hallinnon perusteita,

²²¹ Norjan ja Ruotsin kunnat ovat sen sijaan tehneet mainittavaa yhteistyötä Ruijan alueella. Ks. Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 70.

²²² Rajat ylittävää yhteistyötä on tehty jonkin verran mm. matkailunedistämisen ja muiden elinkeinojen markkinoinnin tiimoilta. Kielellistä ja kulttuurista yhteistyötä ei voine tällöin erottaa näistä elinkeinoista, varsinkin saamelaisten kotiseutualueella.

²²³ HE 192/1994 vp, s. 21.

²²⁴ Sallinen 2007, s. 151.

hallintolain 6 §:ssä säännellään perinteisistä hallintoviranomaisen harkintavaltaa ohjaavista hallinto-oikeudellisista periaatteista. Kunnan viranomaisten on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Kuntaa nämä hyvän hallinnon kokonaisuuteen luettavat periaatteet sitovat kaikessa sen toiminnassa. Näistä periaatteista tarkastelen seuraavassa kolmessa alaluvussa yhdenvertaisuuden, tarkoituksenmukaisuuden sekä suhteellisuuden vaatimusta.

Perustuslain 6 §:n 2 momentti asettaa syrjäntäkiellon, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esim. alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslaintasoinen *yhdenvertaisuuden* vaatimus koskee luonnollisesti myös kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä, ja siten on yksi tehtäväpiiriin vaikuttavista oikeusperiaatteista²²⁵. Myös hallintolain 6 § Yhdenvertaisuuden periaatteen sisällön ymmärtäminen on muuttunut vuosikymmenien aikana samansuuntaisesti kuin ihmisoikeusideologian painotus yhteisöllisistä oikeuksista yksilökeskeisiin oikeuksiin²²⁶.

Harjula ja Prättälä muotoilevat asian niin, että kunnassa asuvia ja muualla asuvia kunnan jäseniä on kohdeltava samalla tavoin. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus pätee myös luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden välillä.²²⁷ Yhdenvertaisuuden selvittämiseksi on keskeistä eritellä ne tekijät, joiden perusteella yhdenvertaisuutta arvioidaan. Erilaiselle kohtelulle on löydyttävä joka tapauksessa aina asialliset perusteet.

Kielellisten ryhmien yhdenvertaisuuden vaatimuksen kannalta eräs keskeisimmistä KHO:n ratkaisuista koski kunnan ruotsinkieliselle väestölle järjestettyjä erikoissairaanhoidon palveluja:

KHO 21.12.2004/3335: Valtuuston päätös, joka ei mahdollistanut kunnan suomenkieliselle väestönosalle samaa valinnanvapautta hoitopaikan suhteen, ei ollut yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, kun erilaiseen kohteluun on ollut hyväksyttävä kielellisen tasa-arvon tavoitteluun perustuva syy.

²²⁵ Näin esim. Sallinen 2007, s. 146–150 ja Mäenpää 2007, s. 241.

²²⁶ Ks. esim. Makkonen 1968, s. 147. Makkonen tarkasteli yhdenvertaisuuden periaatetta ensisijaisesti eri yhteiskuntapiirien tasavertaisen kohtelun näkökulmasta.

²²⁷ Harjula & Prättälä 2007, s. 110–112.

Yhdenvertaisuuden periaate mahdollistaa eriarvoisen kohtelun vain perustellusta syystä. Kansalliskielten tasa-arvoiseen kohteluun velvoittava perustuslain 17.2 § oli painava argumentti edellä selostetussa tapauksessa. Tulkitsen KHO:n ratkaisun olevan erittäin merkittävä kielellisten ryhmien yhdenvertaisuuden tulkinnassa, erityisesti palveluiden järjestämisen yhteydessä. Kyseinen KHO:n ratkaisu on sovellettavissa myös muiden kuin kansalliskielisten kielivähemmistöjen palveluiden järjestämisessä. Erityisesti näen opetuksen järjestämisen kohdalla tällaisen hyvin konkreettisen muutossuunnan²²⁸.

Myös kielivähemmistöihin kuuluvien kuntalaisten muodostamia yhdistyksiä tms. on mahdollista asettaa yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta hyväksyttävästi eri asemaan. Tällaisessa tilanteessa perusteltu syy voisi olla esim. se, että toinen yhdistys pyrkii edistämään toisen kansalliskielen asemaa ja kulttuuria ja toinen yhdistys ns. uuden kielivähemmistön kielellistä ja kulttuurista asemaa. Kansalliskielisten asema on turvattu perustuslain 17.1 ja 17.2 §:ssä. Lisäksi kielilain 35.3 §:n mukaan viranomaisten tulee toiminnassaan vaalia maan kielellistä kulttuuriperintöä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä, sekä olosuhteiden niin edellyttäessä ryhdyttävä erityistoimenpiteisiin kansalliskieliin liittyvien sivistyksellisten tai yhteiskunnallisten tarpeiden turvaamiseksi. Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin yhteydessä maan kielellisen ja kulttuurisen kulttuuriperinnön vaaliminen on tulkintani mukaan lähtökohtaisesti oikeudellisesti hyväksyttävä asettaa kansalliskieliset ja muunkieliset kielelliset ryhmät eri asemaan esimerkiksi kunnan myöntäessä vapaaehtoisia avustuksia.

Ei-kansalliskielisten kieliryhmien porrastetusta kielioikeudellisesta asemasta voidaan todeta, että vaikka perustuslain 17.3 §:ssä mainitaan sekä perinteiset kielivähemmistöt (saamelaiset ja romanit)²²⁹, että tarkemmin nimeämättömät kielivähemmistöt, on alkuperäisten kielivähemmistöjen oikeudellinen asema tulkintani mukaan vahvempi. Esimerkiksi uutta kielivähemmistöä edustavan yhteisön tukeminen tilanteessa, jossa saamelaisten tai romanien yhdistykselle ei myönnetä tukea, ei ole yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta oikeudellisesti perusteltua²³⁰.

²²⁸ Käsittelen perusopetusta tarkemmin myös kieliryhmien yhdenvertaisuuden näkökulmasta luvussa 5.

²²⁹ On huomioitava että myös tataarit ja juutalaiset mainittiin perusoikeusuudistuksen lainvalmisteluasiakirjoissa perinteisinä kieli- ja kulttuurivähemmistöinä.

²³⁰ Mm. saamelaisten oikeudelliseen asemaan vaikuttaa heidän statuksensa alkuperäiskansana ja heidän asemaansa suojaavien kansainvälisoikeudellisten sopimusten velvoitteet, jotka kohdistuvat osittain myös kuntiin.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Lain perustelujen mukaan se sisältää viranomaisen yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Täten *tarkoitussidonnaisuuden* vaatimus on läheisessä kytköksessä hallinnon lainalaisuuteen. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin.²³¹ Sallisen mukaan tarkoitussidonnaisuuden merkityksestä kunnan vapaaehtoiselle tehtäväpiirille ei ole kovin laajasti keskusteltu. Kunnan toiminnalle vieraisiin tarkoituksiin perustuva toiminta on lähinnä yleisesti katsottu olevan harkintavallan väärinkäyttöä, ja siten yleisesti sijoittuvan kunnan tehtäväpiirin ulkopuolelle.²³²

Viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Hallintolain perustelujen mukaan viranomaisten toimien on oltava asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja sen tavoitteen kannalta, joihin kyseisillä toimilla pyritään. Käytännössä *suhteellisuusperiaatteen* mukaan viranomaisen tulee mitoittaa toimintansa sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Toimenpiteen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.²³³ Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin toimien laajuus on mitoitettava näin ollen vastaamaan kohtuudella odotettavissa olevia vaikutuksia.

Kunnan tukeksi kieli- tai kulttuurivähemmistön yhteisöjä tai muita järjestöjä, avustusten on oltava kohtuullisissa ja järkevässä suhteessa siihen päämäärään, jota tukitoimella tavoitellaan. Kohtuullisuuden ja järkevyyden arviointi on läheisessä suhteessa tarkoituksenmukaisuusarviointiin, eikä suhteellisuuden vaatimuksella pitkään nähtykään suurta merkitystä kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin laillisuuden arvioinnissa.²³⁴ Kunnan antamien avustusten tai muiden yhteisöjen tukemisen tapojen suhteellisuuden arviointiin liittyviä oikeustapauksia ei ole tuoreessa oikeuskäytännössä.

Laillisuusperiaatteen toteutumiseksi kunnan on vapaaehtoisessa tehtäväpiirissä otettava huomioon tehtävän *sopeutuminen muuhun lainsäädäntöön*. Tämä periaate on nähtävä pelkästään oikeusjärjestyksen eheyden vaatimusta laajemmin. Pikemminkin kyse on siis siitä, onko kunnan itse hoidettavakseen ottama tehtävä lainsäädännöllä säädetty jonkun muun tahon toimivaltaan. Harjula ja Prättälä tarkentavat tätä lailla säätämisen vaatimusta siten, että

²³¹ HE 72/2002 vp, s. 55.

²³² Harjula & Prättälä 2007, s. 116; Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 58–59 ja Sallinen 2007, s. 141–143.

²³³ HE 72/2002 vp, s. 55. Ks. myös Harjula & Prättälä 2007, s. 116.

²³⁴ Ks. Sallinen 2007, s. 145–146 ja Harjula & Prättälä 2007, s. 116.

tehtävän hoitamisesta on säädettävä riittävän yksiselitteisesti, osoittaen toimivaltainen taho. Mikäli tehtävän hoidosta ei kuitenkaan ole säädetty edellä kuvatulla tavalla tyhjentävästi, kunta voi täydentää laissa säädettyä tehtävää, esim. jotakin palvelua.²³⁵ Jos katsoisimme erityislainsäädännön olemassaolon sulkevan kunnan lakisääteisen toiminnan kokonaan kunnan yleistoimivaltuuden ulkopuolelle, tämä merkitsisi kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin voimakasta kutistumista, jo pelkästään erityislainsäädäntömme kattavuuden vuoksi²³⁶. Kielellisten oikeuksien kohdalla erityislainsäädäntö mahdollistaa ja jopa kannustaa viranomaisia täydentämään eri kielillä annettavaa palvelua. Esim. kielilain 2 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen voi antaa parempaa kielellistä palvelua kuin kielilaisissa edellytetään.²³⁷

4.2. Onko subsidiariteettiperiaatteella merkitystä kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisperiaatteena?

Subsidiariteettiperiaatetta voidaan kuvata tiivistetysti ”pienemmän elämänpiirin oikeuden” vaatimukseksi. Periaatteen taustalla on näkemys, jonka mukaan yksilön onni toteutuu parhaiten yhteiskunnassa, joka mahdollistaa ja kannustaa vastuullisuuteen ja yhteistyöhön.²³⁸ Edellä tarkasteltujen kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisperiaatteiden luomat oikeudelliset rajat Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin yhteydessä yhtenä määräytymisperiaatteena on usein oikeuskirjallisuudessa mainittu *hallinnon toissijaisuusperiaate*, jonka mukaan kunnan ei pidä ottaa hoidettavakseen sellaisia tehtäviä, joita yksityinen sektori, yksittäiset kuntalaiset tai heidän muodostamat yhteisöt voivat hoitaa tehokkaammin. Tässä mielessä kyse on osittain subsidiaarisen ajattelun muodosta, joskin oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön perusteella lähinnä kunnan harjoittamaan liiketoimintaan keskittyneenä. Yleisestikin voidaan lausua, ettei subsidiariteettiperiaatteesta käydä suomalaisen oikeustieteen piirissä yhtä laajaa keskustelua, kuin esimerkiksi Keski- ja Etelä-Euroopassa²³⁹. Periaatteen taustalla eräänä keskeisenä vaikuttajana on katolisen kirkon yhteiskunnallinen opetus, jonka mukaan valtion puuttuminen yksilöiden ja yhteisöjen asioihin

²³⁵ Harjula & Prättälä 2007, s. 115.

²³⁶ Näin Sallinen 2007, s. 232–233.

²³⁷ Myös Sallinen argumentoi lainsäädännön kunnan täydentävien toimien mahdollistavan tulkinna puolesta käyttäen esimerkkinä sosiaalihuoltolakia (710/1982).

²³⁸ Ks. Ryynänen 2008, s. 90–91.

²³⁹ Ks. Harjula & Prättälä 2007, s. 113 ja Ryynänen 2008, s. 86. Subsidiariteettiperiaatetta käsittelevässä suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa viitataan erityisen voimakkaasti saksalaiseen keskusteluun. Saksassa subsidiariteettiperiaate on vaihtelevassa muodossa kirjattuna useiden osavaltioiden kunnallislakeihin.

on rajoitettava vain välttämättömimpään²⁴⁰. Periaate voidaan tiivistetysti kuvata jakautuvan, tukiperiaatteeseen, toissijaisuudenperiaatteeseen ja läheisyysperiaatteeseen²⁴¹.

Subsidiariteettiperiaatteen sisältö on formuloitu mm. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4(3) artiklaan, vaikkakin kyseinen muotoilu tuo esiin subsidiaarista ajattelusta varsinaisesti vain läheisyysperiaatteen. Periaatteen sisältönä ei jo pelkästään aatehistorian valossa voi missään nimessä nähdä olevan pelkästään hallinnon rakenneperiaate läheisyysperiaatteeksi nimettynä²⁴².

Kunnan pyrkiessä edistämään kielivähemmistön oikeuksia vapaaehtoisen tehtäväpiirinsä puitteissa, on tulkintani mukaan subsidiariteettiperiaate otettava myös huomioon toimivallan määräytymisperusteena. Periaate korostuu erityisesti avustuksia myönnettäessä kielivähemmistöön kuuluville yksilöille tai heidän muodostamilleen yhteisöille.

Holopainen jakoi kunnan toimialan rajoitukset oikeussäätöihin perustuviin ilmirajoituksiin ja oikeusperiaatteisiin perustuviin piiloperiaatteisiin. Piilorajoituksesta oli hänen mukaansa kyse silloin kun joku tehtävä katsottiin yhteiskuntajärjestyksen mukaan kuuluvan yksityisen toimijan tehtäväksi, ei kunnan.²⁴³ Subsidiariteettiperiaate voidaan sijoittaa myös Holopaisen kuvaamaksi piiloperiaatteeksi, perustellen valintaa mm. periaatteen olemuksella ja suoran oikeussäätöihin implementoinnin tämänhetkiselä puuttumisella. Oikeusperiaatteellahan on oltava kiinnekohta oikeudellisessa systeemissä, eli niin sanottu institutionaalinen tuki. Ilman institutionaalista tukea subsidiariteettiperiaate olisi vain moraalinen tai poliittinen periaate²⁴⁴.

Oikeudellisen keskustelun piirissä, sikäli kun sitä on subsidiariteettiperiaatteen oikeudellisesta vaikutuksesta viime vuosina käyty, subsidiaarinen ajattelu näyttäisi ainakin päällisin puolin lähes loistavan poissaolollaan. Useiden oikeustutkijoiden näkemyksen mukaan hallinnon toissijaisuuden periaatteelle ei löydy oikeusjärjestyksestä tukea, joten se ei olisi voimassaoleva oikeusperiaate²⁴⁵. Myöskään perustuslakivaliokunnan lausunnoista tai mietinnöistä subsidiaarista tulkintaa ei löydy toimivallan määräytymisen kannalta.

²⁴⁰ Hyvin avaavasti subsidiariteettiperiaatteen historiallis-filosofisesta taustasta kirjoittaa mm. Rentto. Ks. Rentto 1995, s. 3–12.

²⁴¹ Rentto puolestaan tekee teoreettisen jaon kahteen: yhtäältä tukiperiaate ja toisaalta toissijaisuusperiaate ja läheisyysperiaate yhdessä. Ks. Rentto 1995, s. 2. Näin myös Endo 2001, s. 6 ja Carozza 2003, s. 44. Carozza kutsuu ilmenemismuotoja positiiviseksi ja negatiiviseksi subsidiariteetiksi.

²⁴² Näin myös Carozza 2003, s. 79.

²⁴³ Holopainen 1969, s. 406.

²⁴⁴ Tolonen 2003, s. 42–43.

²⁴⁵ Sallinen 2007, s. 155, 387–388. Samoin Mäenpää 2007, s. 240. Mäenpää huomauttaa hallinnon toissijaisuuden periaatteen olevan huomattavan epämääräinen ja täsmentymätön, jolle ei oikeudellis-institutionaalista tukea ole helppo löytää.

Valiokunnan kantaa esim. palveluiden tuotannon työnjakoon voidaan pitää varsin funktionaalisena. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi todennut lausunnossaan, ettei yksittäisen ihmisen kannalta ole keskeistä, millaisen työn- ja kustannustenjaon mukaisesti perusoikeuksista johtuvat julkisen vallan tehtävät on valtion ja kuntien välillä käytännössä järjestetty²⁴⁶. Kansainvälisessä keskustelussa subsidiariteettiperiaatteen oikeudellisen sitovuuden kannalta ongelmalliseksi nähdään erityisesti periaatteeseen liittyvä jäsentymättömyys ja oikeudellinen pluralismi²⁴⁷.

Toisaalta, kunnallisen itsehallinnon on itsessään nähty ilmentävän subsidiaaria yhteiskunnallista näkemystä. Koska maassamme kunnallinen on kirjattu perustuslakiin 121 §:ään ja siten nauttii perustuslainsuojaa, voidaan subsidiariteettiperiaate nähdä konkretisoituvan tällä tavoin voimassaolevaksi oikeusperiaatteeksi.²⁴⁸ Argumentti voitaisiin jatkaa siten, että kuntien yleistoimivaltuuden eräs keskeisimmistä perusteluista on se, että kunnat ovat historialliselta katsantokannalta vanhempia kuin valtio, ja siten omaavat omaa alkuperäistä valtaa, eivät siis vain valtiosta johdettua valtaa²⁴⁹. Perustelu on looginen ja on linjassa subsidiariteettiperiaatteen kanssa. Edelleen eteenpäin vietynä periaate ilmenee kunnan ja yksilön valtasuhteessa siten, että yksilöillä on alkuperäistä valtaa suhteessa kuntaan tai muuhun yhteisöön²⁵⁰.

Huomiota pitää myös kiinnittää siihen, että subsidiariteettiperiaate on erityisesti sen läheisyysperiaatteen dimensiosta käsin sisällytetty Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, 4 artiklan 3 kappaleeseen. Paikallisen itsehallinnon peruskirja antaa kansalliselle lainsäätäjälle tehtävän, jonka mukaan peruskirjaan sisältyvät tehtävät tulee sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön²⁵¹.

²⁴⁶ PeVL 9/2000 vp, s.2.

²⁴⁷ Carozza 2003, s. 76–77. Carozza kritisoi erityisesti subsidiariteettiperiaatteeseen liitetyn oikeudellisen pluralismin kritiikkiä pinnalliseksi ja eräänlaiseksi lainsäädännön kolonialismiksi.

²⁴⁸ Näin Ryyänen ja Telakivi viitaten saksalaiseen keskusteluun. Ks. Ryyänen & Telakivi 2006, s. 70. Ks. Myös Endo 2001, s. 34: *“Particularities of communities and entities be they religious, linguistic, functional, local or regional are all given recognition in the world of subsidiarity”*.

²⁴⁹ Näin esim. Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 82–83.

²⁵⁰ Näin Rentto 1995, s. 6 ja Carozza 2003, s. 41.

²⁵¹ Ryyänen & Telakivi 2006, s. 45–46.

Kolmas argumenttini liittyy oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden vaatimukseen. Lainsäädännössämme subsidiaarinen näkemys julkisen vallan ja yksityisen sektorin työnjaosta on tosiasia sekä historiallisesti että nykyäänkin²⁵².

4.3. Yhteenvetoa

Käsillä olevan pääluvun tarkastelun perusteella olemme todenneet ko. tehtäväpiirin oikeudellisesti varsin joustavaksi, mikäli kunnalla riittää poliittista tahtoa ja taloudellista liikkumavaraa. Kunta voi pyrkiä edistämään alueensa kielivähemmistön kielellisiä oikeuksia esimerkiksi täydentämällä kielellisiä oikeuksia sääntelevän lainsäädännön osoittamaa palvelutasoa, tai tukemalla kielivähemmistön jäsenten muodostamia yhteisöjä. Tällöin ko. tehtävän sisältöön ja toteutukseen vaikuttavat oikeusperiaatteet, joita voimme johtaa sekä oikeuskäytännöstä, kunnan tehtäväpykälästä, hyvän hallinnon periaatteista, sekä oikeustieteenkin piiristä.

Arvot kuuluvat oikeudelliseen keskusteluun, koska ne ovat läsnä oikeusjärjestyksessä aina, tavalla tai toisella. Oikeusperiaate tiivistää oikeudenalan tärkeän arvon tai tavoitteen²⁵³. Subsidiariteettiperiaatteen kohdalla arvokeskustelu on varsin vaivatonta, koska ko. periaatteeseen voidaan yhdistää varsin selviä oikeudellisia suunnanmäärittäjiä. Subsidiariteettiperiaatteen oikeudellinen asema esittelemieni argumenttien perusteella on huomioitava yhtenä kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisperiaatteena. Kritiikki periaatteen oikeuspoliittisesta painotuksesta ei ole mielestäni näkemystäni kumoava, sillä oikeuspoliittisten motiivien kuuluukin olla oikeusperiaatteissa läsnä. Myös riittävä institutionaalinen tuki on mielestäni näytetty toteen.

²⁵² Esim. sosiaalioikeudellinen ”omavastuun periaate”, joka ilmentyy mm. toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 2 §:n velvollisuutena ensisijaisesti huolehtia itse omasta ja läheistensä elatuksesta.

²⁵³ Oikeusperiaatteiden ja arvonäkökohtien yhteen kietoutumisesta ks. Tolonen 2003, s. 39–41.

5. KUNNAN TOIMIVALTA KIELELLISISSÄ ASIOISSA PERUSOPETUKSEN JA KULTTUURIPALVELUIDEN JÄRJESTÄJÄNÄ

5.1. Perusopetuksen ja kulttuuripalveluiden merkitys kielellisten oikeuksien toteutumiseen ja kielivähemmistön identiteetille

Aiemmin (luvussa 2) sivusin taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia perusoikeuksia, eli TSS-oikeuksia. Sivistyksellisiin oikeuksiin lukeutuu oikeus koulutukseen. YK:n TSS-sopimuksen allekirjoittajamaat ovat sitoutuneet sopimuksen 13(2) artiklan kohtaan a, jonka mukaan perusopetuksen on oltava pakollista ja maksutta kaikkien saatavissa. Koulutuksen merkitystä on korostettu sekä ihmisarvoisen elämän että muista perusoikeuksista nauttimisen kannalta tärkeäksi²⁵⁴. Kielelliset oikeudet ovat eräs näistä perusoikeuksista, jonka täysimääräinen hyödyntäminen jäisi jossain määrin vajaaksi ilman oikeutta koulutukseen. Toisaalta asiaa voidaan katsoa myös päinvastaiselta kannalta. Kielellisten oikeuksien toteutumatta jääminen estää koulutuksen tehokkaan hyödyntämisen. Kansainvälisten vähemmistönsuojelusopimusten valossa vähemmistökulttuurin elinvoimaisuuden ja kehittämisen keskeinen edellytys on, että vähemmistön jäsenet, erityisesti lapset ja nuoret, voivat oppia vähemmistön omaa kieltä²⁵⁵. Jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä silloisen hallitusmuodon 14.3 §:n säännöksen nähtiin lainsäätäjän taholta yhdessä silloisen oikeusturvasäännöksen kanssa velvoittavan julkista valtaa sallimaan ja tukemaan siinä tarkoitettujen ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä²⁵⁶. Maamme historiaa tarkastelemalle huomaamme perusopetuksen ja kulttuuritoiminnan olleen niin ikään erittäin tärkeässä asemassa kansallisen identiteetin rakentamisessa²⁵⁷. Historian esiripun takaa arvioituna tämä tarkoitti samalla ei-kansalliskielisten väestöryhmien kielellisten oikeuksien laiminlyöntiä.

Nykyään asian voi todeta olevan toisin. Kuten jo aiemmin kävi ilmi, osa Suomen ratifioimista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista pitää sisällään velvoitteita myös maahanmuuttajaryhmien kielellisten oikeuksien toteuttamisesta. Ihmisoikeuksien toteutumisen monitorointiprosessin yhteydessä Suomi on saanut suosituksia, joiden

²⁵⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 9.

²⁵⁵ Perustuslakivaliokunta on todennut näin saamelaiden osalta. Ks. PeVM 4/2003 vp, s. 2.

²⁵⁶ HE 309/1993 vp, s. 21.

²⁵⁷ Haapala 1995, s. 39.

perusteella perusopetusjärjestelmässämme tulisi laajentaa opetuksen saatavuutta vähemmistökielillä.

Viranomaisten tulee laajentaa opetuksen saatavuutta vähemmistökielillä - myös venäjänkielellä ja romanikielellä sekä saamenkielillä saamelaisalueen ulkopuolella - sekä tehostaa pyrkimyksiä käsitellä romanien opetusjärjestelmässä kohtaamia ongelmia.²⁵⁸

Suomessa peruspalvelujen järjestämisvastuu lepää suurelta osin kuntien harteilla. Näin ollen kuntien tehtävistä säätelevä erityislainsäädäntö on se lainsäädännön osa-alue johon mahdolliset vähemmistöjen aseman parantamiseksi pyrkivät lakimuutokset kohdistuvat. Kuntien oman toimivallan merkitystä vähemmistönsuojalle ei pidä myöskään unohtaa. Erityisesti perusopetusta koskevan lainsäädännön muutos osoittaa konkreettisella tavalla lainsäädännön varaan rakennetun kontrollijärjestelmän purkamista ja muuttumista vastaamaan uuden aikakauden tarpeita.²⁵⁹

5.2. Perusopetus

5.2.1. Perusopetuksen järjestäminen kunnan tehtävänä

Oikeus perustasoiseen opetukseen on tunnustettu jokaista ihmistä koskevaksi oikeudeksi monissa Suomen ratifioimissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa²⁶⁰. Nykyisen perustuslakimme 16 §:n 1 ja 2 momentin mukaan:

Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

²⁵⁸ Ks. Suomen kolmas raportti kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta, helmikuu 2010. Suositus nro 4.

²⁵⁹ Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 177.

²⁶⁰ Ks. TSS-sopimuksen 12(2) artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artikla. Näin myös YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 26 artiklassa.

Oppivelvollisilla on siis subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen, jonka turvaamisvastuu kuuluu perustuslain 16.2 §:n mukaisesti julkiselle vallalle. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on vahvistettu perusopetuslaissa (628/1998).

Koulutoimi on jo vanhastaan kuulunut kunnan järjestämistä vastuulla oleviin palveluihin. Kansakoulujen ylläpitäminen osoitettiin kuntien lakisääteiseksi velvollisuudeksi jo 1866. Suomen itsenäistyttyä kansakoulujen opetuskieliksi vahvistettiin kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista annetussa laissa (137/1923, kumottu) suomi ja ruotsi. Aina vuoteen 1968 koulujärjestelmämme noudatti varsin tiukasti henkilöperiaatetta suhteessa opiskeltaviin kieliin. Oppilaan ei tarvinnut opiskella oman äidinkieltä, suomen tai ruotsin, lisäksi toista kansalliskieltä. Saamenkielisille oppilaille tuli mahdollisuus opiskella omalla äidinkielellään, kun peruskoululakia (476/1983, kumottu) muutettiin vuonna 1993. Oikeus koski saamelaiden kotiseutualuetta. Muunkielisillä oppilaille ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta omankieliseen opetukseen julkisissa kouluissa.

Opetustoimessa tapahtui kokonaisuudistus 1990-luvulla. Aiemmassa lainsäädännössä kuntalaisille tarjottavien koulutuspalvelujen muodostuminen ja järjestäminen määriteltiin varsin tarkasti. Lainsäädännössä määriteltiin tarkoin myös se, millä tavalla koulutuspalvelut piti tuottaa. Tuolloin opetettavat aineet, opetussuunnitelmien sisältö, koulutuksen järjestämisjärjestelmät, opettajien kelpoisuusvaatimukset, oppikirjat, opiskelijoiden ja koulun henkilökunnan oikeudet ja velvollisuudet, koulutuksen paikallisen hallinnon rakenteet ja menettelytavat sekä koulutuksen järjestämisen materiaaliset puitteet määriteltiin varsin yksityiskohtaisesti laeissa ja asetuksissa, sekä valtion viranomaisten antamissa normipäätöksissä.²⁶¹

Koulutuksen käytännön järjestämisen valvonta ja ohjaus kuului lääninhallituksille ja keskusvirastoille²⁶². Oman suhteellisen itsenäisen sääntely- ja valvontamekanisminsa muodosti todellisiin kustannuksiin perustunut valtionosuusjärjestelmä, jota myös käytettiin keinona koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa. Keskusvirastot pitkälti määrittivät, minkälaisia kustannuksia oli pidettävä palvelujen järjestämisen kannalta tarpeellisina ja kohtuullisina. Keskitettyä normiohjausta täydensi usein menettely, jossa paikallisen päätöksentekijän oli alistettava päätöksensä lääninhallituksen tai keskusviraston

²⁶¹ HE 86/1997 vp, s. 29.

²⁶² Nykyään Opetushallitus laatii perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteet ja kehittää koulutusta hanke pohjaisesti. Aluehallintovirastojen rooli on supistunut keskittymään oppilaiden oikeusturvakysymyksiin.

vahvistettavaksi, tai hankittava mainituilta tahoilta lupa ennen toimenpiteisiin ryhtymistä.²⁶³ Perusopetusuudistusta edeltänyttä lainsäädäntöä voi siis kuvata varsin yksityiskohtaiseksi ja toimintojen keskitettyyn ennakolliseen ohjaukseen perustuvaksi, joka ei soveltunut yhteen esimerkiksi sen määritelmän kanssa, jonka paikallisen itsehallinnon peruskirja antaa kunnallisesta itsehallinnosta²⁶⁴.

Uudistuksen yhteydessä aikaisempi hajanainen perusopetusta koskeva lainsäädäntö koottiin yhtenäiseksi laiksi. Uusi perusopetuslaki astui voimaan 1.1.1999. Perusopetuslainsäädännön uudistuksen tavoitteiksi asetettiin mahdollisuus joustaviin koulujärjestelyihin jatkamalla päätösvallan hajauttamista kuntiin ja kouluihin sekä lisätä joustavuutta ja tehokkuutta opetustoimessa. Toisaalta tavoitteena lausuttiin myös pyrkimys turvata koulutuksellinen yhdenvertaisuus maan eri osissa.²⁶⁵ Tämä pyrittiin toteuttamaan koulutuksen arvioinnista annetuilla erityissäännöksillä, kuten perusopetuslain 21 §:llä. Arviointi tapahtuu sekä koulutuksen järjestäjän suorittamana itsearviointina että ulkopuolisena arviointina.

Kunnan opetustoimen hallinnosta ei enää säädetä erikseen opetustointa koskevissa erityislaeissa, vaan noudatetaan kuntalain säännöksiä. Perusopetuslaki ei anna erityisiä säännöksiä perusopetuksen hallinto-organisaatiosta vaan kunnan opetustoimen hallinto on järjestetty kuntien toimintaa säätelevän yleislain, eli kuntalain mukaisesti. Kuten luvussa 3.4 kävi ilmi, kuntalain 16.2 § tekee merkittävän poikkeuksen kunnan organisaatiovapauteen. Kaksikielisessä kunnassa on asetettava opetustoimen hallintoon erillinen toimielin kumpaakin kieliryhmää varten taikka yhteinen toimielin, joka jakaantuu kieliryhmiä varten jaostoihin. Edellä mainitun toimielimen tai jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä. Kuntalain 16.1 §:n mukaan hallinnon järjestämiseksi kunnanvaltuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista ja niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä²⁶⁶. Oman lautakunnan perustaminen opetustoimen hallinnoimiseksi ei ole siis pakollista kuntalain tai perusopetuslainkaan mukaan, vaan jää kunnan omaan harkintavaltaan. Kunnan kielellinenkään status ei vaikuta tähän.

²⁶³ HE 86/1997 vp, s. 30.

²⁶⁴ Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 8(2) artiklan ensimmäisen virkkeen mukaan paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollisella valvonnalla tulee yleensä pyrkiä vain varmistumaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta.

²⁶⁵ HE 86/1997 vp, s. 31.

²⁶⁶ Kuntalaki 16.1 §. Ainoa pakollinen johtosääntö on kuntalain 50 §:ssä mainittu hallintosääntö, jossa on annettava tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille.

Perusopetuslain 4 §:n 1 momentin mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Kunta voi järjestää perusopetuslaissa tarkoitetut palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne muilta²⁶⁷ perusopetuksen järjestäjiltä. Esiopetuspalvelut kunta voi hankkia myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti. Kuntien välistä perusopetusyhteistyötä varten voidaan perustaa kuntayhtymä (2 momentti). Kunnan harkintavaltaan jää, järjestääkö se perusopetuslain 5 §:n mukaista perusopetukseen valmistavaa opetusta, lisäopetusta ja yläkoulun vuosiluokkien yhteydessä annettavaa joustavan perusopetuksen toimintaa. Perusopetuksen järjestäminen muille kuin oppivelvollisille kuuluu niin ikään kunnan päätäntävaltaan.

Perustuslain säännökset edellyttävät, että kunnan toimintaa ohjataan lähtökohtaisesti vain lailla. Kunnan toimintoja koskevien erityislakien sekä erityisesti asetusten ja näitä alemmanasteisten säädösten antamista on vältettävä, jollei ole kysymys esimerkiksi perustuslain 80 §:n 1 momentin tarkoittamien yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Perusopetuslakia täydentää perusopetusasetus²⁶⁸, jossa julistuksenomaisten kokonaistavoitteiden ilmaiseksen lisäksi säädetään muun muassa perusopetuksen tuntijaosta ja annetaan kieltenopetusta koskevia erityissäännöksiä.

5.2.2. Kunnan toimivalta perusopetuksen opetuskieleen

Perusopetusta koskevan lainsäädännön uudistuksen yhteydessä oppilaiden kielelliset oikeudet huomioitiin yhtenä merkittävimpänä toiminnallisena uudistuksena. Vähemmistökielten aseman vahvistaminen opetuskielenä ja äidinkielenä oli eräs lain esitöihin kirjatusta keskeisimmistä tavoitteista. Vahvistamispyrkimystä perusteltiin ensisijaisesti perusoikeusuudistuksella.²⁶⁹

Kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta perusopetuksessa keskeistä on opetuksessa käytettävä kieli, eli opetuskieli. Opetuskielen osalta perusopetuslaki asettaa selkeän

²⁶⁷ Perusopetuslain 7 §:ssä rekisteröity yhteisö tai säätiö, ja 8 §:ssä valtio.

²⁶⁸ Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (1425/2001).

²⁶⁹ HE 86/1997 vp, s. 34.

vaatimuksen. Perusopetuslaki asettaa suomen- ja ruotsinkielisille oikeuden omankieliseen opetuksen koko maassa. Lain 10 §:n mukaan koulun opetuskielenä voi olla suomi tai ruotsi, mutta myös saame, romani tai viittomakieli. Saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä (2 mom.). Saamelaisten kotiseutualueella perusopetuslainsäädännön uudistus merkitsi kunnan päätösvalan rajoittamista saamenkielisen perusopetuksen määrän kohdalla siten, että vuoden 1999 alusta saamenkieltä osaaville oppilaille tuli antaa perusopetusta pääosin saamen kielellä, eikä kunta voinut enää päättää saamen kielellä annettavan opetuksen tuntimäärästä. Osa opetuksesta voidaan antaa myös muulla oppilaan kielellä. Oppilaan huoltajalla on oikeus valita oppilaan opetuskieli, mikäli opetuksen järjestäjä antaa opetusta useammalla kuin yhdellä 10 §:ssä mainituista kielistä. Äidinkielen opetuksessa kansalliskielten ja saamen kielen ohella on mahdollista perusopetuslain 12.2 §:n mukaan opettaa myös esim. romanikieltä tai muuta oppilaan äidinkieltä.

Perusopetuslain 4 §:n 4 momentin mukaan kunnan on järjestettävä perusopetusta ja esiopetusta erikseen sekä suomen- että ruotsinkielisille, mikäli kunnassa on molempiin kieliryhmiin kuuluvia asukkaita. Säännöksellä tulkitseen olevan sekä käytännölliset että vähemmistönsuojeluun liittyvät teoreettisemmat syyt. Käytännöllinen syy liittyy kielen olemukseen kommunikaatiovälineenä. Jos opetusryhmä koostuu kahden eri kielen puhujista, opetuksen järjestäminen on käytännössä vaikeaa. Näin on varsinkin jos oppilaat eivät ole aidosti kaksikielisiä. Teoreettinen syy liittyy julkisen vallan vastuuseen taata maassamme suomen- ja ruotsinkielisten palvelut tasa-arvoisella tavalla²⁷⁰. Kaksikielisessä opetusryhmässä opetuskieleksi on väistämättä valittava vain yksi kieli.

Perusopetuslain ja asetuksen ohella valtakunnalliset ja paikalliset perusopetusta koskevat päätökset muodostavat perusopetusta ohjaavan kokonaisuuden. Keskeisimpiä näistä päätöksistä ovat:

- valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta;
- esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet²⁷¹;
- opetuksen järjestäjän hyväksymä opetussuunnitelma; ja

²⁷⁰ Tähän viitattiin mm. perusopetusuudistuksen yhteydessä. Ks. HE 86/1997 vp, s. 34–35.

²⁷¹ Opetushallitus hyväksyi perusopetuksen voimassaolevat opetussuunnitelman perusteet 16.1.2004.

- opetussuunnitelmaan perustuva perusopetusasetuksen 9 §:n mukainen vuosittainen suunnitelma.

Oppilaitoksen keskeisin opetustoimintaa säätelevä ja ohjaava asiakirja on opetussuunnitelma. Opettajan tulee opetuksessaan noudattaa opetuksen järjestäjän vahvistamaa opetussuunnitelmaa. Perusopetuslain 15 §:n 1 momentin mukaan kunnan tulee hyväksyä perusopetusta varten opetussuunnitelma. Opetussuunnitelma tulee hyväksyä erikseen suomenkielistä, ruotsinkielistä ja saamenkielistä sekä tarvittaessa muulla kielellä annettavaa opetusta varten. Opetussuunnitelma voidaan laatia siten, että siinä on alueittaisia tai koulukohtaisia osioita sen mukaan kuin opetuksen järjestäjä päättää. Opetussuunnitelman tulee sisältää muun muassa kielten opetuksen kieliohjelma ja myös eri kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvien oppilaiden opetus²⁷². Kunta voi hyväksyä opetussuunnitelman esim. koulukohtaisena tai koko kuntaa koskevana.²⁷³ Laissa ei ole säädetty, mikä kunnan toimielin opetussuunnitelman hyväksyy.

Huoltajien mahdollisuus osallistua koulun opetus- ja kasvatustyön suunnittelemiseen ja arviointiin yhdessä opettajan ja oppilaiden kanssa edistää kodin ja koulun yhteistyötä. Huoltajille tulee antaa tietoa esimerkiksi opetussuunnitelmasta, opetuksen järjestämisestä, ja mahdollisuudesta osallistua kodin ja koulun väliseen yhteistyöhön. Perusopetuslain 15.2 §:n mukaan opetussuunnitelma tulee tietyiltä osin laatia yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä hoitavien viranomaisten kanssa. Erityisesti maahanmuuttajaoppilaiden huoltajien kanssa toteutettava yhteistyö saattaa vaatia poikkihallinnollista yhteistyötä. Kielelliset oikeudet on tällöin otettava huomioon.

Perusopetuslain 15 § jättää kunnalle opetuksen järjestäjänä varsin laajan harkintavallan opetussuunnitelman muodosta ja sitovuuden laajuudesta. Opetushallituksen antamat perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet asettavat hyvin laveat sisältötavoitteet. Kunnan organisaatiovapaus ulottuu myös perusopetukseen. Valtuusto voi esimerkiksi asettaa kuntalain 17.3 §:n 2 kohdan mukaisia johtokuntia koulujen hallinnollisten tehtävien hoitamista varten. Johtokuntien koostumuksessa voidaan huomioitava kielellisten vähemmistöjen edustus. Näin ollen kunnan toimivallassa on varsin pitkälti päättää,

- vieraitten kielten opetuksen laajuudesta;

²⁷² Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, s. 11.

²⁷³ HE 86/1997 vp, s. 60.

- vieraskielisten oppilaiden oman kielen käytöstä heidän yleisenä opetuskielenä;
- vieraskielisten oppilaiden äidinkielen opetuksen laajuudesta; ja
- saamenkielisten oppilaiden omankielisen opetuksen laajuuden tarkasta määrittelystä²⁷⁴.

Perusopetuslain 6 §:n mukaan opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Kunnan on osoitettava oppivelvolliselle tai muulle opetusta saavalle lähikoulu tai muun soveltuva paikka, jossa annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään. Tällöin myös koulukuljetusoikeus koskee kyseisiä oppilaita.

Oppilaaksi ottamisella on käytännön merkitystä kielellisten perusoikeuksien toteutumiselle. Saman kunnan eri kouluissa voi olla eroja opetettavien kielten välillä. Toisaalta oppilas voi pyrkiä myös toisen kunnan kouluun, mahdollisesti opetuskielen liittyvästä syystä. Perusopetuslain 28 §:ssä oppilaan koulutuspaikaksi vahvistetaan lain 6 §:ssä mainittu lähikoulu tai vastaava paikka, mutta samalla annetaan oppilaalle oikeus pyrkiä muuhun kuin lähikouluun. Tällöin pyrkijöitä on kohdeltava yhdenvertaisten perusteiden mukaan. Mielenkiintoiseksi pykälän tekee kuitenkin sen 2 momentti, jossa mahdollistetaan erityispainotuksia sisältävän koulun järjestävän pyrkijöille kokeen, jossa testataan koulun painotusten kannalta keskeisiä tietoja. Kuten aiemmin mainittua, koulun/kunnan omassa päätösvallassa on esimerkiksi kielellisiä erityispainotuksia sisältävän opetuksen järjestäminen. Kunta voi niin ikään päättää, että sen järjestämään opetukseen otetaan ensisijaisesti kunnassa asuvia lapsia.

Koulujen kulttuurivalta on ollut yhä enenevässä määrin keskustelunaiheena viime vuosina. Julkinen koululaitos edustaa julkisesti yhteisiksi julistettuja arvoja. Lainsäädäntö jättää perusopetuksen järjestäjälle kuitenkin varsin paljon toimivaltaa ottaa toiminnassaan huomioon edellä mainitut kulttuuriset asiat. Kun puhumme koulujen oikeudesta ottaa julkisesti kantaa, toisin sanoen järjestää tiloissaan jonkin arvoasetelman sisältävän tapahtuman, niin laajassa mittakaavassa kyse on kunnan kulttuuripoliittisesta toimivallasta. Kaikki tämä nivoutuu yhteen myös kielellisiä oikeuksia ja kielipoliittisia linjanvetoja tarkastellessa.

²⁷⁴ Perusopetuslain 10.2 §:n mukaanhan saamenkielisille tulee antaa opetusta *pääosin* saamen kielellä.

5.3. Kielivähemmistöjen oikeudet kunnan kulttuuripalvelujen järjestämisessä

Kulttuuri on yksi yksilön identiteettiä muovaava ja vahvistava tekijä. Olen jo aikaisemmin tässä tutkimuksessa huomauttanut kielen ja kulttuurin olevan hyvin läheisessä vuorovaikutussuhteessa toisiinsa. Kieli itsessäänkin voi olla kulttuuria. Kulttuuritoiminta yleensä on jollakin tavalla kytköksissä kieleen. Kielellisten oikeuksien huomioiminen edistää kunnan tuottamien kulttuuripalveluiden hyödynnettävyyttä.

Julkisen vallan on perustuslain 17.2 §:n mukaisesti huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden turvaamisella lainsäätäjällä on tarkoittanut molempien kansalliskielten tunnustamista muun muassa tieteen, taiteen, opetuksen ja muun sivistystoiminnan aloilla sekä yhteiskunnallisen toiminnan muilla sektoreilla niin, että suomen- ja ruotsinkieliset väestöryhmät voivat kokea kielellisen identiteettinsä hyväksytyksi osaksi julkisen vallan toimintaa²⁷⁵. Kaksikielinen kunta on velvollinen tuottamaan palveluja yhtäläisesti sekä suomen että ruotsin kielellä. Tulkinta samanlaisista perusteista voidaan löytää hallituksen esityksestä kielilainiksi. Lain esitöiden mukaan samanlaisia perusteita ei kuitenkaan tulisi tulkita siten, että kielelliset oikeudeton molempien kieliryhmien sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden täyttymiseksi kaikissa tapauksissa turvattava samalla tavalla. Kulttuuripalvelut kuuluvat sivistyksellisiin yhteiskunnallisiin palveluihin, siinä missä aiemmin tarkasteltu perusopetuskin. Kielellisten oikeuksien toteutumisen edistäminen on hyväksyttävä syy palveluiden erilaisille järjestämistavoille.

Kunnan kulttuuritoimeen luetaan varsin vakiintuneesti kuuluvaksi yleinen kulttuuritoimi, teatterit, museot ja orkesterit, kirjastot ja taiteen perusopetus. Kielellisten oikeuksien kannalta niin kutsuttu yleinen kulttuuritoimi ja kirjastopalvelut ovat tämän tutkimuksen kannalta olennaisempia, joten keskityn tässä yhteydessä tarkastelemaan lähinnä vain niitä. Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun (728/1992) 1 §:n mukaan kunnan tehtävänä on edistää tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Laki ei sisällä suoraan kielellisiin oikeuksiin lukeutuvia säännöksiä. Sen sijaan kielilaista löytyy myös kunnan kulttuuritoiminnalle erityisesti merkityksellistä normeerausta. Kielilain 35.3 §:n mukaan viranomaisten tulee toiminnassaan vaalia maan kielellistä kulttuuriperintöä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä,

²⁷⁵ HE 92/2002 vp, s. 95.

sekä olosuhteiden niin edellyttäessä ryhdyttävä erityistoimenpiteisiin kansalliskieliin liittyvien sivistyksellisten tai yhteiskunnallisten tarpeiden turvaamiseksi. Lain esitöissä keskitytään perustelevaan säännöstä kieliryhmien tasa-puolisuuden turvaamisella. Sen sijaan kansalliskielisten kieliryhmien asemaa suhteessa muihin kieliryhmiin ei käsitellä säännöksen yhteydessä. Tätä voi pitää puutteena. Tulkintani mukaan säännöksellä voi kuitenkin nähdä olevan vaikutusta kunnan kielellisiä ja kulttuurisia ratkaisuja koskien. Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin yhteydessä maan kielellisen ja kulttuurisen kulttuuriperinnön vaaliminen on tulkintani mukaan lähtökohtaisesti oikeudellisesti hyväksyttävä asettaa kansalliskieliset ja muunkieliset kielelliset ryhmät eri asemaan esimerkiksi kunnan myöntäessä vapaaehtoisia avustuksia.

Kunnan jakamat avustukset kulttuuritoimintaa tekeville yhteisöille tai yksityishenkilöille ovat kunnan oman kulttuurituotannon ohella tärkein kulttuuripalveluiden toteuttamisen osa. Kielivähemmistöjen asemaan jaettavat kulttuuriavustukset vaikuttavat ennen kaikkea reaalisten argumenttien vuoksi. Kieltä ja kulttuuria ei voi käytännön elämän tasolla erottaa toisistaan.

Kirjastopalveluista säädetään kirjastolaissa (904/1998), jonka 3 §:n 1 momentin mukaan järjestämisvastuu kirjasto- ja tietopalveluista kuuluu kunnalle. Kirjastopalveluiden tavoitteena on mm. edistää väestön mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, kansalaistaitojen jatkuvaan kehittämiseen sekä elinikäiseen oppimiseen²⁷⁶. Kuntien ylläpitämissä kirjastoissa on varsinkin suurissa kaupungeissa jo nyt otettu huomioon eri kielivähemmistöt. Tämä on tapahtunut paljolti tietotekniikan mahdollistamana sisällöntuottamisena.

Kunnankirjastojen merkitystä kielivähemmistöjen aseman kannalta ei pidä väheksyä. Kielen yhteiskunnalliseen asemaan vaikuttavat julkisten instituutioiden suhtautuminen kieleen. Kirjastot ovat korostetun julkisia tiloja, jotka edustavat sekä kansallisia että paikallisia arvoja.

Päätösvalta paikalliskulttuurin muovaamisesta kuuluu kunnille itselleen. Sekä poliittisesti että myös oikeudellisesti. Kuntien yleinen kulttuuritoiminta ja kirjastotoimi ovat korostuneessa asemassa tässä suhteessa. Toistaiseksi kunnallisten kulttuuripalveluiden normeerauksessa on keskitytty kansalliskielisten ryhmien tasavertaisiin lähtökohtiin. Laajemmin

²⁷⁶ Kirjastolaki 2.1 §.

kielivähemmistöjen aseman kannalta asiaa katsoen, paljon jää kuntien oman päätösvallan piiriin.

5.4. Kielelliset oikeudet huomioituina perusopetuksen ja kulttuuritoiminnan valtionosuusjärjestelmässä

Olemme todenneet perusopetuksen merkityksen kielellisten oikeuksien toteutumiseksi olevan tunnustettu myös lainsäätäjän taholta. Kunnan järjestämä kulttuuritoiminta sen sijaa ei ole saanut samanlaista huomiota osakseen. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmä toimii osana kuntien valtionosuusjärjestelmää, mutta se kattaa myös yksityiset koulutuksen järjestäjät ja kuntayhtymät. Järjestelmällä rahoitetaan koulutuksen ja kulttuuripalvelujen järjestämisestä aiheutuneita käyttökustannuksia ja pieninvestointeja.

Opetus- ja kulttuuritoimessa rahoitus muodostuu koulutusmuodoittain rahoituksen perusteena olevien suoritteiden ja laskennallisten yksikköhintojen tulosta. Tyypillisiä valtionosuuden suuruuden määräytymisperusteita ovat opiskelijamäärät, opetustunnit tai opiskelijatyövuodet, ja kulttuuritoimessa kunnan asukasmäärä tai henkilötyövuodet.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 10 §:n mukaan Kaksikieliselle kunnalle ja saamelaisten kotiseutualueen kunnalle yleisen osan perushintaa korotetaan euromäärällä, joka on yleisen osan perushinta kerrottuna luvulla 0,10. Perusopetuksen laskennallisissa kustannuksissa kunnan kielelliset olot on otettu huomioon kuntien peruspalvelujen valtionosuuslain 22 §:n mukaisesti siten, että perusopetuksen ns. perushintaa on korotettu kaksikielisen kunnan osalta, ruotsinkielisten 6-15 vuotiaiden kuntalaisten osalta ja vieraskielisten 6-15 vuotiaiden kuntalaisten osalta.

Saamenkielisen ja saamen kielen opetuksen taloudelliset edellytykset saamelaisalueen kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien voimavaratilanteesta riippumatta on turvattu valtioneuvoston päätöksellä saamenkieliseen ja saamen kielen opetukseen perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa myönnettävän valtionavustuksen perusteista (191/1999).

Yhteiskunnan demografinen muutos näkyy myös perusopetusta koskevassa lainsäädännön muutoksessa. Vieraskielisten oppilaiden oikeus opetukseen omalla äidinkielellään on

tunnustettu, vaikka vielä toistaiseksi vain osaan opetuksen kokonaismäärästä. Vieraskielisten oppilaiden oman äidinkieliseen opetuksen kunnat voivat hakea erillistä valtionavustusta opetushallitukselta. Kunnan järjestämässä perusopetuksessa voidaan kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta nähdä rahoitusperiaatteen toteutuvan.

6. KIELIVÄHEMMISTÖN JÄSENET KUNTALAISINA – VAIKUTTAMISEN OIKEUDET

6.1. Osallistuminen ja vaikuttaminen kansanvaltaisuuden ilmentymänä

Kansanvaltaisessa yhteiskunnassa kaikkien yhteiskunnan jäsenten tulee pystyä halutessaan osallistumaan yhteiseen julkiseen keskusteluun omalla kielellään. Kieli saattaa muodostaa esteen kansalaiskeskustelulle, koska kielitaitoa voidaan oikeussäännöin tehokkaasti vaatia vain julkisyhteisöjen henkilöstöltä²⁷⁷. Kielellisten oikeuksien toteutuminen on edellytys perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuksien, kuten vaalioikeuksien toteutumiselle²⁷⁸. Demokratia ei voi täysimääräisesti toteutua ilman eri mielipideryhmien koko yhteisön kattavaa osallistumisen mahdollisuutta.²⁷⁹ Erilaiset kieli- ja kulttuuriryhmät muodostavat monesti omia intressiryhmiään, joilla tulee olla myös yhdenvertaiset osallistumisen mahdollisuudet omien intressiensä valvomiseksi.

On huomioitava, että kun tarkastelemme ihmisryhmän vaikuttamisoikeuksia ja -mahdollisuuksia jonkin järjestelmän sisällä, emme pysty tiivistämään vaikuttamista pelkästään oikeudelliseksi ilmiöksi. Ihmisoikeus- ja perusoikeusmurroksen vaikutusta voidaan kuvata erittäin laajasti politiikan ja oikeuden rajoja hämärtäväksi. Toisin sanoen se mitä aiemmin saatettiin pitää poliittisena tai moraalisena valintana, on nyt siirtynyt myös oikeudellisen keskustelun piiriin²⁸⁰. Kielelliset oikeudet ovat nähdäkseni tällaisia aiemmin lähtökohtaisesti poliittis-moraalisen päätöksenteon piiriin kuuluneita ominaisuuksia, jotka nyt ymmärrämme ensisijaisesti ihmisoikeuksina ja perusoikeuksina. Edellä sanottu pätee Suomessa varsinkin ei-kansalliskielisten kieliryhmien osalta.

Myös demokratian kannalta ihmisryhmien kollektiivisen vaikuttamisen oikeudet nähdään yhä useammin merkittävänä ominaisuutena. Poliitikkojen yksinoikeus tehdä tärkeitä poliittisia päätöksiä on kyseenalaistettu. Ryynäsen mukaan tätä luonnehdintaa voidaan rajoitetusti

²⁷⁷ Tässä yhteydessä sivuutan kysymyksen kansalaisilta vaadittavasta kielitaidosta, joka joissakin Euroopan valtioissa on kirjattu valtiosääntöön. Ks. esim. Espanjan perustuslain 3(1) artikla. Kunnallisoikeudellisesti keskeisin huomio tässä yhteydessä on, ettei suomalaisen kuntademokratiaan osallistuminen vaadi nykyisin Suomen kansalaisuutta.

²⁷⁸ Tallroth 2004, s. 532.

²⁷⁹ Kuntalain esitöissä mainittiin erityisen tärkeäksi saada erilaiset vähemmistö- ja oppositioryhmät mukaan kunnalliseen toimintaan. Ks. HE 192/1994 vp, s. 34.

²⁸⁰ Tämä yhdistyy uuteen perusoikeusajatteluun, jossa perusoikeudet eivät vain rajoita julkisen vallan toimintaa, vaan ne myös asettavat julkiselle vallalle positiivisia toimintavelvoitteita. Ks. esim. Husa 2004, s.97–98.

soveltaa myös kunnallispoliittiseen päätöksentekoon. Hän kuvaa kehitystä peruslinjaltaan samansuuntaiseksi kaikissa läntisissä maissa, joissa oikeudellisille orgaaneille on siirtynyt lisääntyvästi poliittista valtaa. Hän otaksuu kiinnostuksen palaavan puhtaasta parlamentarismista ja enemmistövallasta vallanjaon, lainsäädännön kontrollin ja tuomioistuinten vallan, samoin kuin yksilön ja vähemmistöjen oikeuksien suojan toteuttamisen ja vahvistamisen suuntaan.²⁸¹ Tämän todennäköisen kehityssuunnan voi nähdä erittäin myönteisenä myös kielellisten vähemmistöjen tulevaisuuden kannalta, niin Suomessa kuin kansainvälisestikin.

Maamme nykymuotoinen kansanvaltainen hallintojärjestelmä perustuu edustuksellisen demokratian ensisijaisuudelle. Perustuslain 2.1 §:n mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kuntalaisten itsehallintoon perustuvassa kunnassa ylintä päätösvaltaa puolestaan käyttää kuntalain 1.2 §:n mukaisesti asukkaiden valitsema valtuusto. Perustuslain 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet liittyvät siis kiinteästi kansanvaltaiseen kuntademokratiaan. Kunnallinen demokratia jaetaan käsitteellisesti usein edustukselliseen demokratiaan, joka toteutuu kuntalaisten valitsemien luottamushenkilöiden, eli niin sanotun luottamushenkilöhallintoperiaatteen kautta, ja suoraan demokratiaan, jolla tarkoitetaan kuntalaisten välittömiä vaikutusmahdollisuuksia. Edustuksellinen demokratia ja kansalaisten suorat osallistumismuodot muodostavat yhdessä toimivan demokratian kokonaisuuden.²⁸² Kuntalaisten yhteenkuuluvuuden tunne ja yhteisiin asioihin osallistuminen antavat oikeutuksen kunnan toiminnalle. Ilman edustuksellista demokratiaa täydentäviä osallistumisen ja vaikuttamisen muotoja yhteenkuuluvuus ja vaikutusmahdollisuudet toteutuisivat vain vajavaisesti.²⁸³

Kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien taustalla on tasavaltamme kansanvaltaisuus, joka on kirjattuna perustuslakimme 2.1 §:ään. Perustuslain 14.3 § asettaa julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Niin ikään, julkisen vallan

²⁸¹ Ryyänen 2008, s. 67.

²⁸² Näin on todennut mm. eduskunnan hallintovaliokunta. Ks. HaVM 10/2002 vp, s. 3.

²⁸³ Lainsäädännön muuttamisesta toimivan demokratian kokonaisuuden vahvistamiseksi on eduskunnan hallintovaliokunta lausunut, että kuntien pitää pystyä vastaamaan kehitykseen, jossa kuntalaisia kiinnostaa yhä vähemmän osallistuminen poliittisten ryhmien kautta edustukselliseen demokratiaan, mutta samalla kuntalaiset haluavat entistä enemmän vaikuttaa itseään ja lähiyhteisöään koskeviin asioihin. Ks. HaVM 10/2002 vp, s. 4.

on perustuslain 20.2 §:n mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämä perustuslaillinen toimeksianto voidaan tosin nähdä varsin väljänä muotoiluna, josta ei juurikaan voi johtaa suoraan niitä keinoja, joiden avulla julkisen vallan tulisi edistämismuutoksiaan täyttää.²⁸⁴

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien yhteydessä on syytä myös huomioida Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan asettamat määritelmät ja reunaehdot. Peruskirjan voidaan katsoa määrittävän yleiseurooppalaisen minimitason kansalaisten itsehallinnon muodossa tapahtuvalle paikalliselle asioidenhoidolle. Peruskirjan johdanto-osan mukaan kansalaisten oikeus osallistua julkisten asioiden hoitoon on yksi niistä demokratian periaatteista, jonka kaikki Euroopan neuvoston jäsenvaltiot tunnustavat. Toisin sanoen, peruskirja nojaa edustuksellisen demokratian ensisijaisuuteen, aivan kuten maamme kuntalakikin.²⁸⁵

Eräs keskeisimmistä tämänhetkisistä yhteiskunnallisista haasteista on kuntalaisten saaminen aktiivisemmin mukaan kotikuntansa asioiden hoitamiseen. Vain osalla kuntalaisia on aktiivisuutta tai käytännön mahdollisuus seurata oman kunnan valtuuston ja muiden luottamuselinten työtä syvällisemmin. Kaiken kaikkiaan kunnan ja sen asukkaiden välistä yhteistyötä tarvitaan vastaisuudessa yhä enemmän. Jo vuonna 1994 hallituksen esityksessä kuntalaiksi todettiin, että kunnan ja kuntalaisten yhteistyö voisi koskea esimerkiksi sekä palvelujen tuottamista että myös kunnalle kuuluvien tehtävien antamista asukasryhmien hoidettavaksi. Tässä yhteydessä mainittiin mahdollisiksi yhteistyökumppaneiksi erikseen vain kylätoimikunnat ja urheiluseurat.²⁸⁶ Maahanmuuttajista koostuvat niin sanotut uudet kielivähemmistöt ovat verrattain heikosti integroituneet yhteisten asioiden hoitoon. Heidän kohdallaan kyse oletettavasti yleensä on kunnalliskulttuurisista eroista lähtömaahan verrattuna, mutta myös käytännön kielellisistä vaikeuksista. Tähän vajeeseen voidaan yrittää vastata myös kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan organisaatiovapauden avulla. Organisaatioratkaisuilla voidaan lisätä kuntalaisten kiinnostusta ja luottamusta edustuksellisen järjestelmän toimintaan sekä mahdollisuuksia vaikuttaa sen ratkaisuihin²⁸⁷. Toistaiseksi kunnissa ei ole kuitenkaan sanottavammin esiintynyt uusien kielivähemmistöjen

²⁸⁴ Näin Heuru 2006, s. 275.

²⁸⁵ Ryyänen 2004, s. 234–235.

²⁸⁶ HE 192/1994 vp, s. 35.

²⁸⁷ HE 192/1994 vp, s. 35.

yhteistyöorgaaneita, toisin kuin ruotsin- tai saamenkielisten etujen valvomiseksi²⁸⁸. Voidaan kysyä, nähdäänkö ei-kansalliskielisten vähemmistöjen rooli pikemminkin maahanmuuttajayhteisönä kuin erikseen kielivähemmistöinä.

6.2. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeudet kuntalain mukaan

6.2.1. Kuntaparlamentarismi

Yhteistyö poliittisessa prosessissa on eräs tärkeimmistä foorumeista, jossa kielelliset vähemmistöt ja kansalliskieltä puhuva enemmistö ovat kanssakäymisessä toistensa kanssa. Osallistuminen äänestämällä ja olemalla ehdokkaana ovat molemmat osoituksia sekä oikeudellisesta että sosiaalisesta hyväksynnästä. Poliittiselle prosessille itselleen vähemmistöjen huomioiminen ja mukana oleminen on tarpeellista legitimaation kannalta. Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden haaste koskettaa tällä hetkellä laajalti koko Eurooppaa. Demokratian uudistaminen alhaalta ylös edellyttää kaikkien kansankerrosten, mukaan lukien kielivähemmistöt, mukaan saamista aktiiviseen julkisen elämän hoitamiseen.

Kansanvaltaan sisältyy perustuslain 2.2 §:n mukaan yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Niin ikään perustuslakiin 14.3 §:ssä on kirjattu julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi julkisen vallan on perustuslain 20.2 §:n perusteella pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Kunnallinen itsehallinto on kuntalaisten itsehallintoa. PL 121.1 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. PL 14.2 §:ssä säädetään jokaisen täysi-ikäisen Suomen kansalaisen ja maassa vakinaisesti asuvan ulkomaalaisen oikeudesta äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä. Kunnallisvaalien keskeisimmistä periaatteista säädetään kuntalain 9.2 §:ssä. Vaalien toimittamisen menettelytavoista on säännöksiä myös vaalilaissa (714/1998). Kuntalain 26.1 §:n säännöksen mukaan Suomen ja

²⁸⁸ Ruotsinkielisillä on esim. Vantaalla svenska kommittén, jonka tehtävänä on edesauttaa parempaa ruotsiksi saatavaa palvelua. Saamenkieliset ovat perustaneet oman yhdistyksensä mm. Rovaniemelle, joskin kyseessä on itsenäinen yhdistys.

EU-maiden kansalaisilla sekä Islannin ja Norjan kansalaisilla on täysi-ikäisinä äänioikeus kunnallisvaaleissa. Äänioikeus kunnallisvaaleissa on myös edellä mainitut edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä tuolloin on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan.²⁸⁹ Äänestys oikeudella puolestaan viitataan kuntalain 26.2 §:ssä mainittuun oikeuteen äänestää kunnallisessa kansanäänestyksessä. Äänestys oikeuden edellytykset ovat yhteneväiset äänioikeuden kanssa.

Äänioikeuden ja äänestys oikeuden kolmas keskeinen edustuksellisen demokratian suoma vaikuttamisoikeus on oikeus asettaa ehdokkaita kunnallisvaaleissa. Vaalilain 146 §:n mukaan ehdokkaita kunnallisvaaleissa saavat asettaa kaikki puolerekisteriin merkityt puolueet ja äänioikeutettujen perustamat vaalikohtaiset valitsijayhdistykset²⁹⁰. Mahdollisuus muodostaa valitsijayhdistys kunnallisvaaleihin oikeudellisesti katsoen helpottaa kielivähemmistöjen osallistumista kunnallispolitiikkaan, varsinkin liittyen uusiin kielivähemmistöihin, joiden kiinnittyminen olemassa oleviin puolueisiin on usein laajassa mittakaavassa todettu vaikeaksi. Valitsijayhdistyksiä on aikaisemminkin käytetty joihinkin erityiskysymyksiin keskittyneiden ehdokkaiden ja ryhmittymien keskuudessa. Käytännössä tämä helpotus on ilmeisen teoreettinen, kun maahanmuuttajaehdokkaat ovat hyvinkin haluttuja useimpien suomalaisten puolueiden keskuudessa. Olosuhteissa, jossa yhteiskunnalliset jännitetilat estäisivät esimerkiksi tietyn vähemmistön jäsenten pääsyn puolueiden ehdokkaiksi, mahdollisuudella perustaa valitsijayhdistys olisi merkittävämpi rooli kuntademokratian toteutumisessa.

6.2.2. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Kuten aiemmin on mainittu, kunnallishallinnossa on lähtökohtana edustuksellinen järjestelmä, jossa kunnan asukkaita edustavat heidän valitsemansa valtuutetut. Edustuksellisen järjestelmän rinnalla kuntalaisilla on niin sanottuja suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, jotka on kirjattu kuntalain 4 lukuun. Kuntalain mukaisia asukkaiden osallistumisoikeuksia täydentävät erityislainsäädännön säädökset esimerkiksi

²⁸⁹ Pohjoismaiden kansalaisilla on ollut äänioikeus kunnallisvaaleissa vuodesta 1976 lähtien ja muilla ulkomaalaisilla vuoden 1992 alusta. Suomen nykyisiin kansainvälisiin velvoitteisiin liittyen maininnan arvoinen seikka on myös jäsenyys Euroopan unionissa. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muutetun 8.b.1 artiklan mukaan kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus tulee myöntää maassa asuville unionin kansalaisille samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omille kansalaisille.

²⁹⁰ Vaalilain 150 §:n mukaan valitsijayhdistyksen voi perustaa 10 äänioikeutettua kunnan jäsentä.

maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999). Lisäksi hallintolaissa säädetään asianomaisen kuulemisesta ja vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta.

Kuntalain 27.1 §:n mukaan kunnanvaltuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Ensimmäisen momentin säännöksen velvoittavasta muotoilusta huolimatta suoran demokratian muotojen tarkemmat ilmenemismuodot riippuvat pitkälti valtuuston ja muiden luottamuselinten sekä virkakunnan motivaatiosta edistää kuntalaisten osallisuutta²⁹¹. Tätä hyvin pragmaattisella tavalla järkevää toteamusta voi täydentää kuntalain esitöiden toteamuksella, jonka mukaan kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien todettiin riippuvan kunnan toiminnan avoimuudesta, poliittisesta kulttuurista ja kuntalaisten omasta aktiivisuudesta²⁹². Kuntalain 27.2 §:ään on kirjattu esimerkinomainen luettelo keinoista, joiden avulla osallistumista voidaan edistää erityisesti:

- 1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;*
- 2) järjestämällä kunnan osa-alueita koskevaa hallintoa;*
- 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia;*
- 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;*
- 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa;*
- 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä*
- 7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.*

Kuntalaissa on haluttu kiinnittää huomiota suoran demokratian tärkeyteen ja antaa viitteitä siitä, millä tavoin valtuusto voi luoda osallistumisen ja vaikuttamisen edellytyksiä. Luettelo ei ole millään muotoa tyhjentävä, vaan antaa yleiskatsauksen niihin keinoihin, joita on käytettävissä. Pakottavilla normeilla on vaikea luoda aitoa osallistumista, mutta lainsäädännöllä voidaan pakottamisen sijaan ohjata tietynlaisiin menettelytapoihin. Kuntalain 27 §:n tarkoituksena on ohjeellisena yleissäännöksenä ennen kaikkea kiinnittää huomiota

²⁹¹ Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 191; Harjula & Prättälä 2007, s. 266; Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 52.

²⁹² HE 192/1994 vp, s. 33.

valtuuston velvollisuuteen luoda kunnan asukkaille monimuotoiset oikeudet osallistua.²⁹³ Kunta voi siten luoda muitakin suoran demokratian toteuttamistapoja kuin laissa määritellyt tavat.

Julkisten palvelujen tuottajien tulee jatkuvasti arvioida tuotantonsa laatua ja taata palvelujen käyttäjille riittävä valinnanvapaus. Julkisten palvelujen parempaan laatuun on pyrittävä erityisesti luomalla palvelujen käyttäjille riittävät mahdollisuudet vaikuttaa palvelujen sisältöön. Vaikuttamismahdollisuuksia voidaan edistää muun muassa asettamalla yhteistoimielimiä tai pitämällä kokouksia palveluiden tuottajien ja käyttäjien kesken. Näihin yhteistoimielimiin on määriteltävissä myös koulujen johtokunnat, jotka *Harjula ja Prättälä* nostavat keskeisimmiksi käyttäjädemokratian foorumeiksi.²⁹⁴ Koska perusopetus on sekä kotoutumisen että oman kielen kulttuurin oppimisen kannalta erittäin tärkeää, ja varsinkin suurissa kaupungeissa kielivähemmistöihin kuuluvien maahanmuuttajaoppilaiden osuus on paikoitellen useita kymmeniä prosentteja koulun oppilasmäärästä, kysymys koulujen johtokuntien kielikiintiöstä nousee esille²⁹⁵. Kansalliskielienhän kohdalla tilanne on niin, että kuntalain 16.2 § velvoittaa kaksikielisen kunnan asettamaan opetustoimen hallintoon erilliset toimielimet kumpaakin kieliryhmää varten, ja lisäksi kuntalain 18.1 §:n kohta 4 osoittaa valtuuston toimivaltaan määrätä, että kaksikielisen kunnan muuhun kuin 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun toimielimeen asetetaan jaosto kumpaakin kieliryhmää varten. Johtokuntien jäsenyys muiden kieliryhmien edustushuomioiden jää kuntalain 18 §:n nojalla valtuuston päätettäväksi. Käyttäjädemokratiasta on todettava, kuten *Ryynänen* huomauttaa, että palvelujen käyttäjien osallistumismahdollisuudella ei voida korvata edustuksellisen demokratian elinten, kuten valtuuston ja lautakuntien asemaa, mutta niiden avulla kansalaisten suhdetta hallintoon voidaan lähentää.²⁹⁶

Kunnanosahallinnolla ei ole perinteisesti ollut merkityksellistä roolia suomalaisessa kunnallishallinnon mallissa. Kuntalain esitöissä vuoden 1976 kunnallislaisissa ollutta erillistä lukua kunnanosavaltuustoista kuvailtiin käytännössä merkityksettömäksi.²⁹⁷ Nykyisin kunnanosahallintoa on eri tavoilla toteutettuna kuitenkin otettu käyttöön eri puolilla Suomea, mikä liittyy osaltaan kuntaliitosten synnyttämään läheisyysperiaatteen toteutumisvajeeseen.

²⁹³ HE 192/1994 vp, s. 88.

²⁹⁴ Harjula & Prättälä 2007, s. 212, 216.

²⁹⁵ Jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä ja toisaalta kunnissa, joissa molempien kansalliskielien puhujia asuu merkittävästi, suomen- ja ruotsinkieliset suorittavat oppivelvollisuuttaan de facto erillisissä oppilaitoksissa kunnissa.

²⁹⁶ Ryynänen 2004, s. 238.

²⁹⁷ HE 192/1994 vp, s. 33.

Kuten kuntalain tuoreessa uudistustarveselvityksessä todetaan, kunnanosahallinto on siltikin nähty ylimääräisenä hallintotasona joka monimutkaistaisi entisestään kunnan päätöksentekojärjestelmää.²⁹⁸ Nykyisen kuntalain 18.2 §:n 3 kohdan mukaan valtuusto voi asettaa toimielimen tai sen jaoston käsittelemään kunnan osa-alueita koskevia asioita. Kunnallinen kansanäänestys voidaan kuntalain 30.2 §:n mukaan järjestää myös kunnanosaa koskevana. Kuntajaotusta on jo pitkään ohjannut pyrkimys kielellisesti yhtenäisiin jaotuksiin, ja toisaalta yksikielisissä kunnissa kielirajat eivät ole muodostaneet aiemminkaan juuri rajoja asuinalueiden välille. Maahanmuuttajien muodostamien niin kutsuttujen uusien kielivähemmistöjen kohdalla keskittyminen on ollut aivan toista luokkaa, erityisesti suurten kaupunkien lähiöissä. Tässä yhteydessä esimerkiksi lausunto- ja aloiteoikeuksien varassakin toimivat aluetoimikunnat tai yhteistyöryhmät olisivat yksi kielivähemmistöjen ulottuvilla oleva keino entistä laajempaan kuntalaisosallistumiseen²⁹⁹.

Avoin tiedottaminen antaa kuntalaisille välttämättömät valmiudet osallistua ja vaikuttaa asioiden valmisteluvaiheesta lähtien. Tiedon saannilla on ratkaiseva merkitys suorassa osallistumisessa. Tiedottaminen liittyy osaltaan myös hallinnon julkisuuden vaatimukseen. Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan tulee tiedottaa asukkailleen vireillä olevista asioista, suunnitelmista, käsittelystä ja tehdyistä ratkaisuksista sekä niiden vaikutuksista. Tiedotusvelvollisuus koskee myös kunnan tehtävää hoitavan yhteisön tai säätiön toimintaa. Kuntalain esitöissä korostettiin kunnan vastuuta tuottaa sellaista tietoa, joka olisi vaivattomasti kuntalaisten saatavilla³⁰⁰. Ilman viestin ymmärrettäväksi tekemistä tiedottaminen ei ole nimensä mukaisesti tiedon jakamista, saati vaivattomasti hyödynnettävissä. Tiedottamisen yhteydessä keskeiseksi välineeksi nousee tiedotuskieli. Kuntalain tiedotusta koskevat säännökset ovat paljolti ohjeellisia yleissäännöksiä, jotka eivät suoraan sääntele tiedotuksessa käytettävää kieltä.³⁰¹ Pakottava säännös rajoittuu velvoittamaan kuntaa antamaan tiedottamisesta tarpeelliset määräykset kuntalain 50 §:n tarkoittamassa hallintosäännössä³⁰². Kielilain säännökset kaksikielisistä kunnista pitävät sisällään myös ajatuksen kunnan tiedottamisen kaksikielisyydestä. Kielilain 32.1 §:n mukaan

²⁹⁸ Ks. Valtionvarainministeriön julkaisuja 10/2011, selvitys kuntalain uudistustarpeista, s. 57–58.

²⁹⁹ Näin Sjöblom 2011, s. 196.

³⁰⁰ HE 192/1994 vp, s. 90.

³⁰¹ Ks. KHO 1385/2007. Korkein hallinto-oikeus yhtyi hallinto-oikeuden kantaan, jonka mukaan kuntalain 27 ja 29 § ovat ohjeellisia yleissäännöksiä, joten kunnan ja valtuuston harkittavaksi jää tarkemmin, missään muodossa ja laajuudessa kuntalainen voi osallistua ja missä muodossa ja laajuudessa tietoja on annettava.

³⁰² Ks. Kuntalaki 50.1 § kohta 11. Kaksikielisen kunnan hallintosäännössä on kuntalain 50.2 §:n mukaan annettava tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville henkilöille. Sanottakoon, että näillä kieliryhmillä on lain esitöissä tarkoitettu kansalliskielien puhujia. Ks. HE 192/1994 vp, s. 103.

kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä molempia kansalliskieliä.³⁰³ Häätiedottamisessa puolestaan on käytettävä molempia kansalliskieliä koko maassa. Saamen kielen osalta kunnan viranomaisilla on velvollisuus käyttää saamen kieltä tiedottamisessa saamelaisten kotiseutualueella. Kaikki viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muutkin tiedotteet, opasteet ja yleisön käytettäväksi tarkoitetut lomakkeet täyttöohjeineen on laadittava ja annettava myös saamen kielellä.³⁰⁴ Kuntalain tiedottamisvelvoitepykälän lisäksi kuntien velvoitteista huolehtia tiedottamisesta säädetään mm. julkisuuslaissa sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Kielellisten oikeuksien toteutumista valvovat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri eivät ole antaneet ratkaisuja, jotka koskevat perustuslain 17.3 §:ssä mainittujen muiden kieliryhmien oikeuksia kunnan tiedottamisessa.³⁰⁵

Hallintolaissa säädetään asianosaisen kuulemisesta ennen päätöksentekoa sekä asian vireilläolosta ilmoittamisesta. Näiden, kuulemisen laissa tarkoin säänneltyjen muotojen lisäksi mikään ei kuitenkaan estä kuntaa ja sen viranomaista olemasta aloitteellinen asian selvittämisessä ilman lain velvoittavaa säännöstäkin. Tämä toteamus kuvaa laajemminkin kunnan mahdollisuuksia ottaa kansallisen kielilainsäädännön ulkopuolisen kielivähemmistön kielelliset tarpeet huomioon toiminnassaan. Lainsäädäntö ei aseta sille suoranaisia esteitä.³⁰⁶ Sama tilanne on useimmissa eurooppalaisissa valtioissa. Tosin Euroopassakin on valtioita, joissa muiden kuin virallisten kielten käyttöä viranomaisissa on lainsäädännöllä kielletty. Näin on esimerkiksi Ranskassa³⁰⁷.

Myös kuntalain 27.2 §:n kohta 6 voidaan ymmärtää varsin merkityksellisenäkin kielivähemmistöille, joilla on omia kielellisiä erityistarpeitaan koskevia intressejä kunnan toiminnan suuntaan. Tällöin tukeminen voi olla hyvin monimuotoista, alkaen kunnallisjärjestelmämme toiminnan perusteiden esittelemisestä ja muista

³⁰³ Kielilain viranomaisen tiedottamista koskeva 32 § on varsin selkeä minimisäännös. Kuitenkin kyseistä säännöstä on tulkittu myös siten, että se rajaisi pois kunnan mahdollisuuden käyttää myös muita kuin kunnan kieltä tiedottamisessa. Mielestäni tällainen tulkinta ei ole oikeudellisesti looginen, kun ottaa huomioon kielilain 9 §:n ilmaisema muiden kielten käyttämismahdollisuus. Vastakkainen tulkinta ei siis edusta Suomessa omaksuttua kielellisoikeudellista linjausta.

³⁰⁴ Saamen kielilain 8.1 ja 8.2 §:t.

³⁰⁵ On mainittava, etteivät PL 17.3 §:ssä mainittujen muiden ryhmien kielelliset oikeudet kunnassa esiinny muussakaan yhteydessä eduskunnan oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä.

³⁰⁶ Toisin Tallroth 2004, s. 532–533. Tallroth näkee kielilain 32 §:n rajoittavan kunnan tiedottamiskielen kunnan omaan kieleen tai kieliin. Oman näkemykseni mukaan kunta on asukkaidensa itsehallinnollinen alueyhteisö, jonka valtapiiriin kuuluvat myös kielelliset kysymykset sikäli kun niillä on paikallista merkitystä. Tämän vuoksi Tallrothin tulkintaa kielilain tiedottamista koskevasta säännöksestä voi pitää kunnallista itsehallintoa rajoittavana.

³⁰⁷ Ranskan kielipolitiikan oikeudelliseen ilmenemiseen viitattiin myös kielilain esitöissä. Ks. HE 92/2002 vp, s. 45–46.

informaatiopalveluista. Myös materiaalistien edellytysten luominen kielivähemmistön kunnalliselämään osallistumiselle tulevat kysymykseen. Kuten Harjula ja Prättälä toteavat, kunta voi avustaa edellä mainitun laista toimintaa yleisen toimialansakin puitteissa.³⁰⁸

Kunnallista kansanäänestystä koskevat säännökset otettiin vanhaan kunnallislakiin vuonna 1990. Mikäli aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, valtuuston on kuntalain 28.2 §:n mukaisesti otettava asia käsiteltäväkseen kuuden kuukauden kuluessa aloitteen asian vireilletulosta. Päätösvalta äänestysvaihtoehdoista ja –asetteluista kuuluu kuntalain 30.1 §:n mukaan valtuustolle. Kuten vanhan kunnallislain, myös nykyisen kuntalain mukaan kansanäänestys on aina neuvoa-antava³⁰⁹. Jo kunnanosahallinnon mahdollisuutta tarkasteltaessa kävi ilmi, että kansanäänestys voidaan suorittaa kuntalain 30.2 §:n mukaan suorittaa myös yhden kunnan osaa koskevana. Tällöin kunnan osa-alue määritellään vaalilaissa tarkoitetuksi äänestysalueeksi. Äänestys-oikeus on henkilöillä, joiden asuinpaikka on äänestysalueilla, joilla kansanäänestys toteutetaan. Kuntalain 31 §:n mukaan kansanäänestysaloitteen taakse vaaditaan vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista.

Kunnallisella kansanäänestyksellä ei ole kielivähemmistölle erityistä, muista kuntalaisista poikkeavaa merkitystä. Ensinnäkin on todettava, ettei Suomen oikeusjärjestyksen piirissä ole sääntelyä, joka antaisi kielivähemmistölle lainsäädännössä erityisaseman esimerkiksi kansanäänestysaloitteen tekemisessä. Kansainvälisestäkin kuvatuinen oikeudellinen sääntely lienee marginaalista. Toisaalta käytännön poliittisen vaikuttamisen kannalta erioikeus kansanäänestysaloitteen tekemisen kynnyksessä olisi vähämerkityksellistä, koska mikäli kielivähemmistöllä olisi, sanokaamme vaikka kolmanneksen, alempi prosentuaalinen tai väkimäärällä mitattu kynnys tehdä kansanäänestysaloite, varsinaisen kansanäänestyksen toteutuessa kielivähemmistö olisi yhä vähemmistö äänioikeutetuista, ja äänestyksellä olisi todennäköisesti vain symbolista merkitystä.

³⁰⁸ Harjula & Prättälä 2007, s. 268.

³⁰⁹ Kansanäänestyksen neuvoa-antavuus ilmentää suomalaisen kunnallishallinnon edustuksellisuudelle perustumista. Eduskunnan hallintovaliokunta näki sitovan kansanäänestyksen olevan ristiriidassa sen periaatteen kanssa, että kunnallinen itsehallinto perustuu edustukselliseen demokratiaan. Tämä näkökanta esti sitovan kansanäänestyksen mahdollisuuden kuntalaisissa. HaVM 18/1994 vp, s. 8.

6.2.3. Aloiteoikeus

Kuntalaisilla on jo vanhastaan katsottu olevan oikeus tehdä kunnan viranomaisille aloitteita kunnan talouteen ja hallintoon liittyvissä asioissa. Kuitenkin kuntalaisen aloiteoikeus turvattiin lailla ensimmäisen kerran vasta vuonna 1976, jolloin se kirjattiin uuteen kunnallislakiin. Aikaisempaa lainsäädäntöön kirjaamatonta käytäntöä perusteltiin hyvin samanlaisin argumentein, joilla nykyistäkin säänneltyä aloiteoikeutta perustellaan. Aloiteoikeus on periaatteellisesti tärkeä. Aloiteoikeuden olemassaolon suurta periaatteellista, tietyllä tavalla jopa symbolista merkitystä ei vähennä se tosiseikka, että aloiteoikeudesta on usein enemmän työtä ja kustannuksia kuin varsinaista kunnalle suuntautuvaa käytännön hyötyä. Kysymys on itse asiassa kunnallista itsehallintoa ilmentävästä jaetusta huolehtimisesta ja aloitteellisuudesta.³¹⁰ Kunnallinen kansanäänestystoimikunta totesi jo vuonna 1985, että aloitteiden käsittelyssä on kiinnitettävä erityistä huomiota tasapuoliseen kohteluun eri kansalaisryhmiä silmälläpitäen.³¹¹ Kielivähemmistöt ovat eräs näistä vähemmistöryhmistä, jotka pyrkivät edistämään omia intressejään myös aloitteiden kautta.

Kuntalain 28.1 §:n mukaan kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettujen toimenpiteet. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettujen toimenpiteet. Aloitteita ei siis kuntalain mukaan ole välttämättä käsiteltävä valtuustossa.³¹² Aloiteoikeus ei myöskään riipu siitä, miten kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon. Siltä osin kuin aloitteet koskevat kunnan palvelutuotantoa, aloitteisiin vastataan usein lautakuntien tekemillä päätöksillä. Yleishallinnolliset aloitteet taas käsitellään tavanomaisesti kunnanhallituksessa.³¹³

Kielivähemmistön vaikutusmahdollisuuksien kannalta aloiteoikeus on periaatteellisesti yhtä tärkeä kuin muillekin kunnan asukkaille. Kunnallisen aloiteoikeuden painoarvoa kielivähemmistölle lisää kuitenkin se, ettei lakiin kirjattua aloiteoikeutta valtiolliseen

³¹⁰ Näin Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 193.

³¹¹ KM 1985:50, s. 142.

³¹² Eduskunnan hallintovaliokunta ehdotti kuntalain 28 §:n muuttamista siten että valtuuston toimivaltaan kuuluvat aloitteet olisi aina käsiteltävä valtuustossa. Toisena vaihtoehtona hallintovaliokunta ehdotti kuntalain 71 §:ää muutettavaksi siten, että tarkastuslautakunnan tehtäviin lisättäisiin aloitteiden johdosta suoritettujen toimenpiteiden arviointi. Ks. HaVM 10/2002 vp, s. 8.

³¹³ Kuntalaisaloitteiden enemmistö on eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnön mukaan koskenut kuntien palvelutuotannon resursseja. Resurssikysymykset ratkaistaan yleensä kunnan vuotuisen talousarvion käsittelyn yhteydessä. Vastaukset näihin aloitteisiin laaditaan kuitenkin usein talousarvioprosessin päättymisen jälkeen. Ks. HaVM 10/2002 vp, s. 8.

osallistumiseen ole tällä hetkellä olemassa. Perustuslakiin on tosin ehdotettu otettavaksi kansalaisten suoria vaikuttamismahdollisuuksia edistävä väline, kansalaisaloite.³¹⁴ Suomessa erilaisten vähemmistöjen aloiteoikeutta ei ole lähdetty eriyttämään muun väestön aloiteoikeudesta. Hieman erilaisempaa lähestymistapaa edustavat joidenkin Keski- ja Etelä-Euroopan maiden omaksumat laajahkon kielellisen ja kulttuurisen autonomian omaavat alueet. Näiden asukkailla on joitakin muiden valtion osien asukkaista poikkeavia osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.³¹⁵

6.3. Onko kielellisellä vähemmistöllä oikeudellisesti katsoen erityistä kollektiivista vaikuttamisen muotoa?

Toimiva osallistuminen on hyvän hallinnon keskeinen osa-alue. Hyvän hallinnon sisällöstä vähemmistöjen kannalta tärkeäksi muodostuvat erityisesti hallinnon syrjimättömyys ja yhtäläisten oikeuksien tunnustaminen. Kielivähemmistöjen erilaiset tarpeet johtuvat osaksi asuinalueen hajanaisuuden asteesta ja toisaalta kielivähemmistön koosta tietyllä alueella. Tämä tekee edellä mainittujen tarpeiden täyttämisestä haastavaa.³¹⁶ Kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutuminen on tosiasiallisesti välttämätöntä useimpien sosiaalisten ja taloudellisten oikeuksien kannalta. Tosiasiallisen osallistuminen saattaa edellyttää yksilöllisen osallistumisen lisäksi myös kollektiivisen osallistumisen mahdollisuutta.

Keskeisenä oikeusfilosofisena kysymyksenä kielivähemmistöille myönnettyjen vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien kohdalla nousee kysymys yhdenvertaisuudesta. Ryhmien erioikeuksia puolletaan argumentoimalla erioikeuksien mahdollistavan ryhmien jäsenten autonomiset valinnat, jotka ilman erillisiä oikeuksia jäisivät todennäköisesti vaillinaisiksi. Liberalistisen valtiokäsityksen näkökulmasta vähemmistöjen erioikeuksia on kritisoitu vetoamalla valtion neutraalisuuden vaatimukseen. Kritiikin mukaan kielelliset ominaisuudet

³¹⁴ Ks. PeVM 9/2010 vp, s. 9.

³¹⁵ Esimerkiksi Slovenian perustuslain 64 artikla säätelee maan unkarin- ja italiankielisten vähemmistöjen erioikeuksista. Esimerkkinä näistä erioikeuksista mainittakoon 64 artiklan 3 kohta, jonka mukaan näille vähemmistöille taataan kiintiöpaikat kunnanvaltuustoissa ja maan kansanedustuslaitoksessa.

³¹⁶ Suomessa romanit ovat perustuslaissa nimetty kielivähemmistö, joka kuitenkin ei muodosta minkään kunnan alueella prosentuaalisesti merkittävää asukasryhmää, saatikka enemmistöä, toisin kuin saamelaiset. Saamelaiset taasen muodostavat kielellisen enemmistön Suomessa vain Utsjoen kunnassa. Esimerkiksi romanikielen säilyminen puhuttuna kielenä on erittäin haastavaa romanien tapakulttuurista johtuvasta hajaantumisesta ja suuresta liikkuvuudesta. Kielellisten ominaisuuksien suojeleminen onnistuu vain, mikäli vähemmistöllä on halu suojella niitä. Kunnat voivat osallistua tähän työhön vain kielivähemmistön oman aktiivisen vaikuttamisen ohella.

asetettaisiin tällöin joidenkin muiden mahdollisesti yhtä tärkeiksi koettujen ominaisuuksien edelle.³¹⁷ Vähemmistöjen erioikeuksia osallistumisoikeuksien yhteydessä voidaan kritisoida myös käytännöllisyyden näkökulmasta. *Lagerspetz* nostaa esiin kysymykset siitä, miten kielivähemmistö yleensäkin erotetaan esimerkiksi murteen puhujista, ja toisaalta miten kielivähemmistön jäsenyys määräytyy käytännön valintatilanteessa.³¹⁸

Kollektiivisia oikeuksia vastaan esitetyn kritiikin, vaikkakin tässä kevyesti dokumentoidun, keskeisenä näkökulmallisena lähtökohtana on ”*utuisen metafysiikan*” vastustaminen, kuten *Lagerspetz* asian ilmaisee³¹⁹. Onko siis kyse ihmisyyden olemuksesta? Mielestäni on. Tosin tarkastelen ihmisyyden olemusta täysin vastakkaisesta näkökulmasta kuin *Lagerspetz*in tarkastelussani edustama kanta. En ole näkökulmani kanssa yksin. Yhteisöllisten eli kollektiivisten oikeuksien olemassaolo tunnustetaan muun muassa useiden Euroopan maiden valtiosääntöjen tasolla.³²⁰ Myös perustuslakivaliokunnan kanta saamelaisten kielelliskulttuuriseen itsehallintoon heidän kotiseutualueellaan tukee kollektiivisten oikeuksien olemassaoloa.³²¹ Saamelaisten kollektiiviseen asemaan kielivähemmistönä vaikuttaa oleellisesti myös heidän alkuperäiskansan statuksensa. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset asettavat alkuperäiskansat suoraan erityisasemaan muihin vähemmistöihin nähden. Heidän kohdallaan positiivinen erityiskohtelu sallitaan oikeudellisesti huomattavasti pidemmälle menevänä, kuin on mahdollista toimia muiden vähemmistömuotojen kohdalla³²².

Otsikon tasolla kysyin, onko kielellisellä vähemmistöllä oikeudellisesti katsoen kollektiivista vaikuttamisen muotoa. Tarkasteluni perusteella voin vastata kysymykseeni vain yleisellä tasolla. Kollektiivisten oikeuksien olemassaolo sinänsä on näytetty toteen, ja on havaittu joidenkin vähemmistömuotojen, kuten alkuperäiskansojen kohdalla, että kollektiivioikeuksien perustaminen nauttii institutionaalista tukea selvemmin kuin toisten vähemmistömuotojen. Jo tämän perusteella voidaan sanoa, että kielivähemmistö voi nauttia kollektiivioikeuksista, vaikkakin kollektiivioikeudet muodostuisivat lähtökohtaisesti muusta seikasta kuin kielestä. Jäljelle jää kysymys, mikä tekee kielestä erityisen, jotta oikeuttaisi kielivähemmistölle

³¹⁷ Näin *Lagerspetz* 1999, s. 79–80.

³¹⁸ *Lagerspetz* 1999, s. 82–83.

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ Esimerkiksi Italian perustuslain 2 artikla tunnustaa ja turvaa ihmispersoonan luovuttamattomat oikeudet sekä yksilönä ja ryhmässä, jossa ihmisyyden ilmaistaan. Kielivähemmistöjen oikeudet yleisellä tasolla turvataan artiklassa 6.

³²¹ Voimakkain esimerkki löytyy kuitenkin saamelaisten maan nautintaoikeudesta, jota perustuslakivaliokunta on punninnut kollisiossa perustuslain turvaaman omaisuuden suojan (15 §) kanssa.

³²² Ks. esim. kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen 4(3) artikla.

kollektiivisen oikeuden olemassaolon. Kansalaisyhteiskunnan kannalta vastausta tulee etsiä kielen käytännön merkityksestä kommunikaatiolle ja oppimiselle. Yksinkertaisin peruste tulkintani mukaan on kuitenkin oman perustuslakimme 17.3 §:ssä, jossa kieliryhmille myönnetään oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään. Nämä toiminnot eivät ole yksilön toteutettavissa sen enempää teoreettisesti kuin arkitodellisuudessakaan.

6.4. Kielellisten vähemmistöjen osallistumisoikeudet kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä

Perustuslakimme mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.³²³ Säännöksessä ei ole aiemmin voimassa olleeseen hallitusmuotoon sisältynyttä mainintaa pyrkimyksestä yksikielisiin hallintoalueisiin. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin mietinnössään peruslakiesityksestä, että kielelliset olosuhteet voivat muodostaa erityisiä syitä, joiden vuoksi voidaan poiketa sinänsä yhteensopivista alueellisista jaotuksista³²⁴. Oikeuskäytäntö on vahvistanut perustuslakivaliokunnan kannan³²⁵.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut, että kielellisten oikeuksien toteutumiseen on kiinnitettävä huomiota hallinnollisia uudistuksia valmisteltaessa. Hallintouudistusten yhteydessä on suoritettava kattava kielellisten vaikutusten arviointi erityisesti silloin, kun hallinnollisilla muutoksilla voi olla vaikutusta kieliryhmien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada palveluja omalla kielellään.³²⁶ Perustuslakivaliokunnan kantaa voi hyvällä syyllä pitää perusteltuna, joskin varsin keskittyneenä palveluihin. Kielivähemmistöihin kuuluvien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sivuuttamista hallinnon uudistusten yhteydessä voidaan perustella sillä, etteivät heidän tarpeensa eroa muun väestön tarpeista sillä sektorilla.

³²³ PL 122.1 §.

³²⁴ PeVM 10/1998 vp, s. 35.

³²⁵ Ks. KHO 2004:107. Kunnanvaltuuston päätös, joka ei takaa kunnan suomenkieliselle väestönosalle samaa valinnanmahdollisuuden astetta hoitopaikan suhteen, ei ollut yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, kun erilaiseen kohteluun on ollut hyväksyttävä kielellisen tasa-arvon tavoitteluun perustuva syy.

³²⁶ PeVM 1/2010 vp, s. 6. Tällä tarkoitetaan luonnollisestikin ennen kaikkea kansalliskielen puhujien vähemmistöjä eri kunnissa sekä myös saamelaisten kielellisiä oikeuksia. Lainsäädäntömme ei aseta estettä tarjota palveluja tarvittaessa myös muiden kieliryhmien kielillä, mikäli kunta niin päättää. Näin ollen voidaan olla tilanteessa, jossa kuntaliitoksen yhteydessä tällainen käytäntö voi loppua, mikäli niin päätetään. Lainsäädäntöä ei voine tulkita niin, etteikö kunnalla olisi oikeutta laskea kielellisen palvelun tasoa takaisin lainsäädännön edellyttämälle minimitasolle.

Toisaalta, perustuslakivaliokunta on myös todennut (liittyen valtioneuvoston kielikertomukseen), että seuraavassa kielikertomuksessa on syytä kiinnittää huomiota myös Suomea sitoviin kielellisiä oikeuksia koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin ja niiden vaikutuksiin Suomessa³²⁷. Kielellisiä oikeuksia käsittelevissä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa otetaan kantaa hallinnollisiin jaotuksiin kielivähemmistöjen kannalta³²⁸. Kielellisten vähemmistöjen mahdollisuuksiin osallistua yhteiskunnalliseen elämään pyritään kansainvälisissä sopimuksissa niin ikään edistämään, joskin tässä yhteydessä sopimusteksteissä mainitaan vain valtiolliset yhteistyöelimet, eikä paikalliseen osallistumiseen oteta kantaa.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen julkilausuttuna tarkoituksena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää sekä tarkistaa valtion ja kuntien välistä tehtävänjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoitus on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytykset kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. Kaikki tämä on määrä toteuttaa kunnallisen kansanvallan lähtökohdat huomioiden.³²⁹ Kuten Brännkärr toteaa, on hallinnonuudistuksia tehtäessä otettava huomioon myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, kuten alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan ja kansallisia vähemmistöjä koskevan puiteyleissopimuksen asettamat velvoitteet³³⁰.

Kielelliset oikeudet mahdollistavat poikkeamisen puitelakiin säädetyistä väestöpohjista. Puitelain 1.3 §:n 5 kohdan mukaan lain mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet käyttää omaa kieltään ja saada palveluja tällä kielellä. Saman momentin 6 kohdan mukaan saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa

³²⁷ PeVM 1/2010 vp, s. 7.

³²⁸ Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan 7 artiklan mukaan *vähemmistökielialueella alueellisen kielen tai vähemmistökielen maantieteellistä aluetta kunnioitetaan sen varmistamiseksi, että olemassa olevat tai uudet hallinnolliset rajat eivät muodosta estettä kyseisen alueellisen kielen tai vähemmistökielen edistämiseksi.*

³²⁹ Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 1.1 §.

³³⁰ Brännkärr 2008, s. 59. Esim. puiteyleissopimuksen yleisluonteisesta 16 artiklasta on löydettävissä rajoituksia hallinnonjärjestämisestä johtuville kielisuhteiden muutoksille. Kieliperuskirjassa tämä näkyy vielä selvemmin 7 artiklan 1.b kohdassa, jonka mukaan alueellisen kielen tai vähemmistökielen maantieteellistä aluetta kunnioitetaan sen varmistamiseksi, että olemassa olevat tai uudet hallinnolliset rajat eivät muodosta estettä kyseisen alueellisen kielen tai vähemmistökielen edistämiseksi.

kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto heidän kotiseutualueellaan. Tässä yhteydessä laki on linjassa kuntajakolain (1689/2009) kanssa.³³¹ Kielelliset olosuhteet kansalliskielten ja saamen kielen osalta ovat poikkeamisperuste puitelain 5.3 §:n sosiaali- ja terveydenhuollon sekä 5.4 §:n ammattikoulutuksen yhteistoiminta-alueiden muodostamisen vaatimuksesta. Kuntarakennetta muutettaessa on perustuslakivaliokunnan kannan mukaan otettava huomioon, *että kuntajaon muutokset eivät johda kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä myöskään huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään.*³³² Kanta sisältäneen vain kansalliskielten ja saamen huomioon ottamisen. Saamen kielen osalta valiokunta on tulkintani mukaan ottanut erityisen, saamelaisten kielellistä ja kulttuurista itsehallintoa korostavan linjan.³³³

³³¹ Kuntajakolain 4 §:n mukaan kuntajakoa muutettaessa on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudesta saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

³³² PeVM 10/1998 vp, s. 35 ja PeVL 37/2006 vp, s. 7.

³³³ Perustuslakivaliokunta ehdotti puitelaki muutettavaksi siten, että saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto olisi kirjattu puitelain 1.3 §:ään. Näin myös tapahtui. Ks. PeVL 37/2006 vp, s. 8.

7. LOPPUPÄÄTELMÄT

7.1. Oikeudelliset päätelmät kunnan toimivallasta vaikuttaa alueensa kielivähemmistöjen kielellisiin oikeuksiin

Kieli on ihmiselle kommunikaation väline ja identiteetin osa. Kielelliset oikeudet katsotaan yleisesti ihmis- ja perusoikeuksiksi, jotka on kirjattu sekä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin että kansallisiin perustuslakeihin. Kielivähemmistön kielellisten oikeuksien kannalta on lisäksi otettava huomioon myös vähemmistöjen suojeluun liittyvät kansainvälisoikeudelliset velvoitteet. Suomessa perustuslain 17.2 § edellyttää julkiselta vallalta toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistykselliset ja yhteiskunnalliset tarpeet tulevat samanlaisten perusteiden mukaan tyydytytyiksi. Maamme alkuperäiskansan, eli saamelaisten sekä romanien ja muiden ryhmien oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan on kirjattu perustuslain 17.3 §:ään.

Tutkimukseni tavoitteeksi asetin selvittää millainen on kunnan toimivalta vaikuttaa alueensa kielivähemmistöjen kielellisiin oikeuksiin. Tämä tutkimus on tarkastellut aihetta sekä kunnallisen itsehallinnon yleisen oikeudellisen sisällön kautta että myös kunnan toimialajaotteluun perustuvan tarkastelun kautta. Lisäksi kielivähemmistön oikeudet vaikuttaa kunnallisen itsehallinnon kautta olivat tutkimukseen sisällytettynä.

Vastuu perusoikeuksien toteutumisen turvaamisesta kuuluu perustuslain 22 §:n mukaan julkiselle vallalle. Vastuun tarkempi määräytyminen vaihtelee perusoikeuksittain. Kielelliset oikeudet katsotaan varsin yleisesti vapaus- ja yhdenvertaisuusoikeuksiksi. Tällöin yleinen vastuu niiden toteutumisen turvaamisesta kuuluu myös kunnille. Erityinen vastuu kohdistuu kuntiin kielellisistä oikeuksista säättävän erityislainsäädännön velvoitteiden myötä. Maassamme kansalliskielisten ja saamelaisten kielelliset oikeudet turvataan erityislainsäädännöllä. Muiden kielivähemmistöjen kielellisten oikeuksien taso jää paljolti viranomaisen oman harkinnan varaan.

Sekä alueellisia ja vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja ja Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puitesopimus keskittyvät niin sanottujen perinteisten vähemmistöjen ja niiden käyttämien kielten suojeluun. Toisin sanoen, uudemmat vähemmistöryhmät, kuten maahanmuuton seurauksena syntyneet niin sanotut

uudet kielivähemmistöt, jäävät näissä sopimuksissa varsin vähälle huomiolle. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat kuitenkin evolutionaarisia. Tulkinnan muutoksen lisäksi eri aikakausina ihmisoikeuksien kohdentuminen on käsitetty eri tavoilla. Kielellisten oikeuksien käsitys saattaa muuttua siirtolaisten kohdalla hyvin nopeastikin. Tällöin myös kunnille tulisi huomattavasti nykyistä tarkemmin rajattuja oikeudellisia velvollisuuksia uusien kielivähemmistöjen kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi.

Institutionaalisilla seikoilla on suuri vaikutus kielivähemmistöjen oikeudelliseen asemaan yhteiskunnassa. Kunnallinen itsehallinto on oikeudellisesti merkittävä instituutio, joka on suojattu perustuslaissa. Lisäksi on huomattava, että Suomessa kielelliset oikeudet pohjautuvat henkilöperiaatteen lisäksi merkittävältä osaltaan alueperiaatteelle. Alueperiaatteelle välttämättömän alueellisen jaotuksen muodostaa kuntajaotus.

Kunnallisen itsehallinnon oikeudellisesta sisällöstä kielivähemmistöjen kannalta keskeisiä ominaisuuksia ovat kansanvaltaisuuden ja taloudellisen omavastuun lisäksi yleinen toimiala, organisaatiovapaus ja aluevalta. Yleistoimivaltuuden nojalla kunnalla on toimivaltaa ottaa hoitaakseen paikallista merkitystä omaavat tehtävät, kuten alueensa kielellisten vähemmistöjen oikeuksien täydentäminen. Organisaatiovapauteen kuuluu kunnan mahdollisimman pitkälle ulotettu vapaus päättää itse hallinto-organisaationsa rakenteesta. Tämä mahdollistaa kielellisten vähemmistöjen oikeuksien huomioon ottamisen esimerkiksi perustamalla kielellisiä asioita varten omia jaoksia tai vastaavia. Lisäksi toimielinten kielikiintiöistä päätettäessä kunnan toimivalta on varsin suuri. Kunnan aluevallalla tarkoitan sekä kunnan alueellista valtapiiriä, eli kunnan toimivallan maantieteellisiä rajoja, että myös kunnan oikeutta omaan alueeseen.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan sisällön määrittelyssä eduskunnan perustuslakivaliokunta on ilmaissut varsin suuripiirteisesti, että tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Kunnan yleinen toimiala ja organisaatiovapaus katsotaan nykyään varsin vakiintuneesti kuuluvaksi kunnallisen itsehallinnon keskeisimpiin ominaisuuksiin. Kunnan oikeudella omaan alueeseensa sen sijaan ei nähdä vastaavaa suojaa olevan, varsinkaan osaliitoksia vastaan. Toisaalta, kielellisten oikeuksien huomioon ottaminen on eräs kuntajaotuksen muutostilanteissa erityisesti huomioon otettavista seikoista. Kunnan kielellinen asema voi jopa nousta kunnan aluesuojan kannalta vahvimaksi suojaksi kuntarakennetta muutettaessa.

Kielellisten oikeuksien perusoikeusolottuvuus vaikuttaa kielivähemmistön oikeuksien tukemiseen ja edistämiseen kunnan yleisen toimialan puitteissa. Yleisen toimialan määräytymisperusteista erityisesti tehtävän yhteisyyttä ja yleishyödyllisyyttä punnittaessa kielelliset asiat sekoittuvat herkästi kulttuurisiin asioihin. Maamme kielellisten olojen kaiken aikaa muuttuessa myös kieli- ja kulttuurivähemmistöjen aktiivisuus kunnan anoa kunnan avustuksia kasvaneen. Tällöin kielellisten oikeuksien kolmijako kansalliskielisiin, saamelaisiin ja muihin kieliryhmiin merkitsee hyväksyttävää syytä kohdella kieliryhmiä eri tavoin avustuksia myönnettäessä. Subsidiariteettiperiaatteen hallinnon toissijaisuutta korostava dimensio on erittäin tärkeä oikeudellinen rajoitus kunnan ja yksityisen toimivallan välillä. Subsidiariteettiperiaate tulisikin näkemykseni mukaan lukea voimassaolevaksi kunnan yleisen toimialan rajoitusperiaatteeksi. Subsidiarinen jako kunnan ja kielellisen vähemmistön omavastuun välillä asettaisi oikeudellisesti kestäväällä tavalla rajalinjan kunnan yleisen toimialan ja yksityisen elinpiirin välille.

Oikeus omaan kieleen korostuu perusopetuksen kohdalla. Ilman vahvaa äidinkielen osaamista perusopetusta ei voida hyödyntää samalla tavalla. Perusopetusta säätelevä lainsäädäntö ja ohjeet jättävät kunnalle huomattavan toimivallan perusopetuksen sisällössä ja järjestämisessä. Jopa opetuskieleen kohdistuvat pakottavat normit jättävät kunnan päätettäväksi sen, järjestetäänkö kansalliskielten tai saamen lisäksi koulussa opetusta, jossa opetuskielenä on jokin muu kieli. Perusopetuksen valtionosuusjärjestelmässä kielelliset olot on otettu huomioon varsin kattavasti. Rahoituksessa ruotsinkielisen väestönosan palveluiden turvaamiseen on kiinnitetty korostettua huomiota. Saamelaisten kielellisten oikeuksien huomioiminen valtionosuuksissa tapahtuu kielikorotuksen avulla, joka ei riipu itse asiassa saamen kielen äidinkielekseen ilmoittaneiden henkilöiden lukumäärästä. Myös kunnan vieraskielisyys on huomioitu.

Kielivähemmistöt koostuvat kuntalaisista. Maamme perustuslain 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Kunnallinen demokratia on perinteisesti ollut painottunut edustuksellisen demokratian ensisijaisuuteen. Kielivähemmistön jäsenillä on kuntaparlamentarismien lisäksi kuntalain 4 lukuun kirjattuna muitakin osallistumisoikeuksia. Erityisesti tiedottaminen on kanava, jonka yhteydessä kielen merkitys korostuu. Kuntalaki ja kielilaki asettavat kansalliskielien osalta velvoitteita, mutta mahdollistavat myös muiden kielten käyttämisen tiedotuskielenä. Tämä ei ole eurooppalaisella tasolla tarkasteltuna itsestäänselvyys. Kielivähemmistön kollektiivisia osallistumisoikeuksia tarkastellessani argumentoin, että

kielivähemmistöllä voi olla kollektiivioikeuden luonteisia osallistumisoikeuksia. Erityisen korostuneesti tämä käy ilmi silloin kun kielivähemmistö on samalla alkuperäiskansa. Tällöin ei voida aina nimetä vain yhtä henkilöä, johon osallistumisen oikeus kohdistuu, vaan joudutaan antamaan oikeus esimerkiksi yhdistykselle tai muulle kielivähemmistön yhteenliittymälle.

Kielivähemmistöjen näkökulmasta kunnallisen itsehallinnon voimavarana korostuu paikallisuus ja yhteisöllisyys. Lähidemokratian entistä laajempi hyödyntäminen, esimerkiksi kunnanosahallinnon sovellusten kautta, merkitsee kielivähemmistöille uusien kollektiivisen vaikuttamisen mahdollisuuksia.

Kuntien toimintaa ja organisointia säätelevän lainsäädännön tarkastelun perusteella voidaan todeta kuntien voivan päättää itsehallinnollisesti varsin vapaasti soveltamistaan toimintamalleista. Kielivähemmistöjen asema kunnissa tulee tulevaisuudessa riippumaan entistä enemmän kuntien omaksumista toimintatavoista.

7.2. Epilogi: kuntarakenteen ja kuntamallin muutossuunnat kielivähemmistöjen aseman kannalta

Jo johdantoluvussa esitin Antero Jyrängin muotoileman kysymyksen siitä, kuinka samanaikaisesti tyydytetään monien vähemmistöjen vaatimukset omien kulttuurinsa säilyttämisestä ja poliittisen vallan jakamisesta³³⁴. Käykö niin, kuten Roach esittää, että globalisaatio vaientaa vaatimukset suuntaamalla ne kansainvälisille foorumeille paikallisten hallinnontasojen sijaan³³⁵. Toinen vaihtoehto on että paikallisuus ja yhteisöllisyys, jotka jo mainitsin kunnallisen itsehallinnon eräiksi peruskiviksi, säilyttävät ajankohtaisuutensa. Tällöin kuntarakenne ja kuntamalli pysyvät kielivähemmistöjen kannalta tärkeinä kysymyksinä.

Hallinnolliset rakenneratkaisut luovat perustan kieliryhmien toimintamahdollisuuksille. Jo edellä olen kuvaillut kunnan viranomaisilla olevan paljon toimivaltaa ja kuntalaisilla oikeudellisia vaikutusmahdollisuuksia toimia esimerkiksi kielellisten vähemmistöjen aseman

³³⁴ Jyränki 2003, s. 78.

³³⁵ Ks. Roach 2005, s. 139–141.

ja oikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi. Maamme jatkuvasti kasvavan vieraskielisten kuntalaisten joukon kielellisten oikeuksien maksimaalisen toteuttamisen vastapunnuksena ovat käytännön yksi- tai kaksikielisyyden vaatimus ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vähimmäistason saavuttamisen pyrkimys.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä on kiinnitetty huomiota kielellisten oikeuksien toteutumiseen kuntajaotusta muutettaessa. Toistaiseksi tämä on tarkoittanut kansalliskielisten kieliryhmien oikeuksia ja saamelaisten kielellistä ja kulttuurista itsehallintoa. Kuntakoon kasvattaminen merkitsee kansalaisläheisyyden periaatteen toteutumisen heikkenemistä. Tässä tutkimuksessa on argumentoitu muun muassa lähidemokratian olevan kielivähemmistöjen kannalta eräs tulevaisuudessa yhä enemmän merkitystä saava osallistumisen muoto.

Tulevaisuuden hallintomalleista erityisesti verkostomainen malli olisi tämän tutkimuksen valossa huono vaihtoehto vähemmistöjen omien vaikuttamismahdollisuuksien kannalta. Kuten Ryytänen on todennut, verkostot laajetessaan eivät välttämättä rajoittuisi kuntarajoihin, vaan muuttuisivat paikallisista seudullisiksi tai jopa alueellisiksi³³⁶. Verkostomainen hallintotapa on vähemmistöjen edunvalvonnalle epäedullista, koska nykymuotoisessa kuntamallissa olemme todenneet toteutuvan paikallisuuden ja omavastuisuuden periaatteet, jotka on todettu olevan terveen kansalaisyhteiskunnan kulmakiviä. Toisaalta, pakkoliitoksilla muodostetut ”vahvat peruskunnat” olisivat yhtä epävarma ratkaisu vähemmistönsuojalle, ainakin nykyisen vahvasti kansalliskieliin ja alkuperäiskansan kieliin keskittyvän kielilainsäädännön aikana.

Kuntarakenteen ja kuntamallin tulevaisuutta maassamme en pysty ennalta näkemään. Mikäli kuitenkin kuntakoon kasvaminen ja kuntamallin muutos yhä enemmän verkostomaiseen hallintatavan suuntaan jatkuu, Ruotsin malli yhden laajan kielilain osalta saattaisi olla hyvinkin todennäköinen ja tilanteen vaatima ratkaisu.

³³⁶ Ks. Ryytänen 2008, s.209.