

29.11.2010

Dnro 1795/4/09

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

KUNNAN KAKSIKIELISESSÄ TIEDOTTAMISESSA OLI PUUTTEITA

1 KANTELU

Vähemmistövaltuutetun toimisto siirsi 13.5.2009 päivätyllä kirjeellään dnro VVT/2009/153 eduskunnan oikeusasiamiehen tutkittavaksi kirjoituksen, joka koski ennen muuta Maalahden kunnan suomenkielistä tiedottamista. Kantelunsa tueksi kantelija viittasi Maalahden kunnan Info-lehden numeroon 1/09 nostaen esiin eräitä kirjoituksia ja ilmoituksia, jotka olivat olleet vain ruotsiksi. Lisäksi kantelija toi esiin sen, että muun muassa lasten päivähoidosta vastaava henkilö ei osaa suomea.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Yhdenvertaisuutta koskeva sääntely

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa 2 momentin mukaan asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan esimerkiksi kielen perusteella.

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi, ja jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan 2 momentin mukaan lailla. Saman lainkohdan mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

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

Kunnan tiedottamista koskeva sääntely

Julkisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Koska kunnan viranomaisen tiedotusvelvollisuudesta säädetään kuntalaissa, mainitun julkisuuslain säännöksen nojalla ei voida antaa tarkempia säännöksiä kunnan tiedotustoiminnan järjestämisestä (HE 30/1998 vp, s. 81).

Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Saman lainkohdan mukaan kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille.

Kuntalain 50 §:n 2 momentin mukaan kaksikielisen kunnan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille.

Maalahden kunnan 14.11.1997 hyväksytyn ja 1.1.1998 voimaan tulleen hallintosäännön 31 §:n mukaan kummankin kieliryhmän (ruotsi ja suomi) tarpeet on otettava huomioon tasapuolisesti kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisessä sekä tiedottamisessa. Kunnan palvelut on järjestettävä niin, että asukkaita pystytään palvelemaan heidän kielellään kaikilla kunnan tehtäväalueilla.

Kuntalain 64 §:n mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla.

Jos kunta julkaisee omaa tiedotuslehteä, joka ilmestyy säännöllisesti vähintään neljä kertaa vuodessa, sovellettavaksi tulee myös laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä. Lain 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan aikakautisella julkaisulla tarkoitetaan nimittäin julkaisua, jota on tarkoitus julkaista säännöllisesti vähintään neljä kertaa vuodessa. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan julkaisijan tulee määrätä aikakautiselle julkaisulle ja verkkojulkaisulle vastaava toimittaja, jonka tehtävänä on 3 momentin mukaan johtaa ja valvoa toimitustyötä, päättää aikakautisen julkaisun, verkkojulkaisun tai ohjelman sisällöstä sekä huolehtia hänelle tässä laissa säädetyistä muista tehtävistä.

Tiedottamisen kieltä koskeva sääntely

Kielilain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä.

Kielilain 32 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Saman pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanoset sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet on annettava sekä suomen että ruotsin kielellä. Säännöksen perusteluiden mukaan velvoite koskee virallisten kuulutusten, kuten kuoletusten, lisäksi kaikkia esimerkiksi lehdistölle annettavia ilmoituksia mutta myös kilpiä ja vastaavia yleisölle annettavia ilmoituksia (HE 92/2002 vp, s. 93).

Kielilain 32 §:n 3 momentin mukaan viranomaisten laatimien selvitysten, päätösten ja muiden niihin rinnastettavien tekstien julkaiseminen ei velvoita kääntämään niitä sellaisinaan. Viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeesta.

Säännöksen perusteluiden mukaan säännöksessä tarkoitettujen tekstien julkaiseminen ei 1 ja 2 momentista huolimatta edellytä, että julkaisemisen on tapahduttava sekä suomeksi että ruotsiksi samassa muodossa tai samassa laajuudessa, ellei asian laatu sitä vaadi. Näin ollen viranomainen voi täyttää 1 ja 2 momentin mukaiset velvollisuutensa myös silloin, kun toisella kansalliskielellä tiedottaminen tapahtuu joko toisessa muodossa, esimerkiksi toisenlaisessa esitteessä kuin toisella kielellä, tai suppeammassa mittakaavassa, esimerkiksi toiskielisen tiedotteen lyhyemmässä muodossa.

Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa, että viranomaiset nopeasti ja joustavasti voivat saattaa julkiset asiakirjat yleisön tietoon ilman, että kahdella kielellä tiedottamisesta koituisi kohtuutonta viivästystä tai että se muodostaisi tiedottamisen esteen. Säännöksellä pyritään myös ottamaan huomioon uuden tietotekniikan avulla nopeutuva tiedonvälitys. Esimerkiksi internetin välityksellä tapahtuvassa tiedottamisessa viranomaisen on otettava huomioon molempien kieliryhmien tarpeet. Näin ollen viranomaista koskevat perustiedot, yhteystiedot ja asioiden vireille panemiseksi tarvittavat sekä muut vastaavat tiedot on oltava suomen ja ruotsin kielellä. Internet-sivuilla on myös molemmilla kielillä oltava tieto siitä, mistä kansalainen voi saada lisätietoa omalla kielellään. Pelkästään se, että viranomainen julkaisee esimerkiksi tutkimustuloksia, selvityksiä tai muuta aineistoa internetissä, ei merkitse, että aineisto välttämättä olisi käännettävä. Säännös ei kuitenkaan kavenna viranomaisen velvollisuutta tiedottaa ja antaa yleisölle tietoa molemmilla kansalliskielillä.

Edelleen hallituksen esityksen mukaan viranomaisella on aina vastuu siitä, että niin suomen- kuin ruotsinkieliseen väestöryhmään kuuluvat saisivat yksilön kannalta oleellisen tiedon omalla kielellään. Tämä velvollisuus seuraa myös lain 35 §:n mukaisesta julkisen vallan velvollisuudesta edistää suomen ja ruotsin kielen käyttöä sekä vaalia maan kielellistä kulttuuriperintöä. Yksilön kannalta oleellisen tiedon vähimmäis-määränä on pidettävä tietoa kysymyksessä olevasta asiasta sekä yhteystietoja henkilöstä, jolta yksilö halutessaan voi saada asiasta tarkempia tietoja omalla kielellään.

Puheena oleva 32 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan viranomaisten ei tarvitse kääntää antamaansa tietoa sellaisenaan toiselle kansalliskielelle, ei kuitenkaan hallituksen esityksen mukaan tarkoita, että viranomaisen ei olisi toiminnassaan pyrittävä kohtelemaan kansalliskieliä tasavertaisesti. Näin ollen viranomaisen antama tieto olisi aina pyrittävä antamaan samanaikaisesti molemmilla kielillä (HE 92/2002 vp, s. 94).

Maalahden kunnan kielellinen asema

Virka- ja itsehallintoalueiden kielellisestä jaotuksesta vuosina 2003–2012 annetun valtioneuvoston asetuksen (1174/2002) 3 §:n (sellaisena kuin se oli voimassa kantelun tekohetkellä) mukaan Maalahden on kaksikielinen kunta, jossa ruotsi on asukkaiden enemmistön kielenä. Tämän vuoden alusta voimaan tullut kyseisen pykälän muutos (1132/2009) ei ole tuonut muutosta tähän asiointilaan.

Aiempaa laillisuusvalvontakäytäntöä

Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio on 2.2.2004 antamassaan päätöksessä dnro 143/4/02, jossa oli kyse sosiaali- ja terveystoimen palveluja koskeneen esitteen jakamisesta kotitalouksiin, todennut muun muassa, että tällaisen esitteen laatimista ja sen myötä tärkeän tiedon jakamista kuntalaisille voidaan pitää sinänsä perusteltuna, vaikkei oikeusasiamies toimivaltansa perusteella voikaan yksityiskohtaisesti ottaa kantaa siihen, millainen tiedonvälitystapa kulloinkin on tarkoituksenmukainen. Raution mukaan sosiaali- ja terveyskeskuksella ei sinänsä ollut lakiin tai kunnallisiin määräyksiin perustuvaa velvoitetta jakaa kyseistä esitettä suoraan kotitalouksiin.

Olennaista laillisuusvalvonnan näkökulmasta oli, että viranomaiset tällaisissa harkinnanvaraisissa tilanteissa noudattavat valitsemaansa toimintatapaa johdonmukaisesti ja asukkaiden yhdenvertaisuutta toteuttavalla tavalla. Raution mukaan palveluesitteen jakamisessa suomen- ja ruotsinkielistä väestöä ei ollut kohdeltu samantarvoisesti, koska esite oli jaettu myös ruotsinkielisiin kotitalouksiin vain suomenkielisenä. Omaksuttu käytäntö oli ristiriidassa kaupungin omien, kunnallisen itsehallinnon puitteissa hyväksytyjen säännöstenkin kanssa.

Johtopäätöksensä Rautio totesi, että koska sosiaali- ja terveyskeskus oli harkintavaltansa perusteella päättänyt jakaa esitteitä suoraan kotitalouksiin, asiassa olisi tämän jälkeen tullut menetellä ta-

valla, joka olisi turvannut kyseisen palvelun yhtäläisen saatavuuden kummallakin kansalliskielellä. Eriarvoiseen kohteluun tulee perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan olla perusteltu syy. Tällaisena ei Raution mukaan voitu pitää kaupungin esittämiä taloudellisia näkökohtia siitäkään huolimatta, että esitteen jakamiseen suoraan kotitalouksiin ei olisi ollut lakisääteistä velvollisuutta. Näin ollen sosiaali- ja terveyskeskuksen menettely ei ollut kaupungin omien sisäisten säännösten ja tavoitteiden ohella sopusoinnussa myöskään kielellisen syrjinnän kieltävän perusoikeussäännöksen kanssa.

Päätöksessään 2.2.2004 dnro 1774/4/03 apulaisoikeusasiamies Rautio katsoi vastaavalla tavalla kaupungin teknisen keskuksen menettelleen virheellisesti, kun viheraluesuunnittelua koskeva asukaskysely oli jaettu asukkaille ainoastaan suomenkielisenä.

3.2

Kannanotto

Taustatietoja

Maalahden kunnanjohtajan kunnanhallituksen nimissä antamassa selvityksessä on lähemmin selostettu kunnan päätöksiä hallinnon ja toiminnan kaksikielisyydestä, kuntalain 64 §:n mukaisten kunnan ilmoitusten antamiskäytäntöjä, kunnan käännöstoimintaa, kunnan tiedotuslehden julkaisemista, viranhaltijoiden kielitaitosääntöä ja kunnan päivähoito-organisaatiota.

Kunnan tiedotuslehden osalta selvityksestä ilmenee, että Maalahden kunta julkaisee neljä kertaa vuodessa ilmestyvää tiedotuslehteä, joka julkaistaan yhteistyössä kunnan ruotsinkielisen lukion (Gymnasiet i Petalax) kanssa. Tiedotuslehden vastaava toimittaja on kunnanjohtaja, ja toimituksen muodostavat lukion oppilaat, joita ohjaavat muun muassa lukion opettajat. Lehti jaetaan kaikkiin kotitalouksiin. Kunnan kielenkääntäjä kääntää kaiken lehteä varten saamansa aineiston. Tällaista aineistoa ovat kunnan hallinnossa tuotetut tekstit, kuten esimerkiksi pääkirjoitus, viranhaltijoiden kirjoittamat artikkelit ja kuulutukset.

Selvityksen mukaan useasti on kuitenkin käynyt niin, että lehden toimitus ei ole julkaissut kaikkia käännöksiä, mikä on selvityksen mukaan valitettavaa, koska kielenkääntäjä on tällöin tehnyt turhaa työtä ja lehden suomenkieliset lukijat eivät aina ole saaneet kaikkea samaa tietoa kuin ruotsinkieliset. Suurin osa lehden sisällöstä on kuitenkin toimituksen eli lukiolaisten kirjoittamia tekstejä. Näitä artikkeleja kielenkääntäjä ei näe ennen lehden ilmestymistä eikä niitä ole tarkoitettu käännettäviksi.

Arviointia

Kyse on nyt kunnan lakisääteisen velvoitteen eli tiedottamisen hoitamisesta nimenomaan kielellisten oikeuksien näkökulmasta. Tiedottamisen laajuus ja tavat ovat sinänsä kunnan harkinnassa.

Maalahden kunnan tiedotuslehtensä muodossa harjoittama tiedottaminen on konkreettisesti toteutettu yhteistyössä oppilaitoksen oppilaiden kanssa siten, että lehden toimitus on koostunut lukion oppilaista, joita opettajat osaltaan ovat ohjanneet. Kunta on puolestaan tiedotuslehden julkaisijana määrännyt kunnanjohtajan toimimaan lehden – sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 4 §:n tarkoittamana – vastaavana toimittajana. Tällaisessa kunnan tiedotuslehden julkaisemisessa on osana kuntalain 29 §:n mukaista kunnan lakisääteistä tiedottamisvelvoitetta kyse perustuslain 109 §:n 1 momentissa tarkoitettusta julkisesta tehtävästä, jonka valvominen kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan esimerkiksi kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Edellä todetun perusteella totean asiassa seuraavan.

Se, julkaiseeko kunta erillistä verraten harvakseltaan (tässä tapauksessa neljä kertaa vuodessa) ilmestyvää tiedotuslehteä, jää kunnan harkintaan. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on kuitenkin katsottu, että sikäli kuin kunta omaksuu vapaaehtoisesti joitakin toimintamuotoja, niissäkin on turvattu kielellinen yhdenvertaisuus. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että myös esillä olevassa tiedottamisessa tulee noudattaa kielilain säännöksiä viranomaisen tiedottamisessa käytettävästä kielestä.

Korostan sitä, että perustuslain, kielilain ja kunnan omien säädösten sisältämä sääntely kansalliskielten asemasta ei pyri pelkästään muodolliseen samanarvoisuuteen vaan ennen kaikkea siihen, että suomen- ja ruotsinkielistä väestöä käytännössä kohdellaan samanlaisin perustein. Toisaalta kielilaki ei ehdottomasti edellytä, että kaiken aineiston, jota viranomainen julkaisee, olisi oltava samassa laajuudessa sekä suomeksi että ruotsiksi.

Kantelun liitteenä olleesta Info-lehdestä voidaan havaita muun muassa, että kunnanjohtajan pääkirjoitus (s. 2), vs. kunnansihteerin laatima aloiteoikeutta koskeva kirjoitus (s. 7), maatalouslautakunnan tiedote (s. 11) sekä vapaa-aika- ja kulttuurilautakunnan ilmoitukset yms. (s. 14 ja 15) olivat kaksikielisiä, kun taas kunnan ilmoitus vapaista vuokra-asunnoista (s. 13) oli osittain kaksikielinen siten, että suomeksi ilmoituksesta kävi ilmi, mistä asiassa oli kyse, minkä lisäksi ilmoituksessa oli mainittu suomeksi lisätietojen antaja.

Sen sijaan sivulla 10 julkaistu kunnan palveluhakemisto ja tiedote ei-kiireellisen hoidon odotusajoista (Väntetider för icke brådskande vård) olivat vain ruotsiksi.

Lehden sivulla 12 taas oli julkaistu vain ruotsiksi Pohjanmaan pelastuslaitoksen Maalahden yksikköjen ilmoitus palokunnan savusukellusharjoittelupaikkojen etsimisestä, ohjeet pääsiäiskokkojen polttamisesta ja heikkoja jäitä koskevasta varoituksesta. Lehden takakannessa oli vielä SPR:n tiedote vain ruotsiksi.

Lehden sivuilla 3–6 sekä 8, 9 ja 13 julkaistut ruotsinkieliset artikkelit olivat puolestaan ilmeisesti lehden toimituksen eli lukiolaisten laatimia. Näissä artikkeleissa ei näytä olleen kysymys varsinaisesti kunnallisesta tiedottamisesta.

Kunnanjohtajan tehtävä on kunnan tiedotuslehden vastaavana toimittajana muun muassa johtaa ja valvoa toimitustyötä sekä päättää lehden sisällöstä. Tähän kuuluu mielestäni myös siitä huolehtiminen, että kielilain velvoitteet tulevat asiaankuuluvalla tavalla otetuksi huomioon lehteä julkaistaessa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että lehden toimitukselle tähdennetään asianmukaisella tavalla kielilain mukaisten velvoitteiden tärkeyttä kunnallisessa tiedottamisessa, ja sitä, että näiden velvoitteiden toteuttamista toimitustyössä myös tosiasiallisesti valvotaan.

Kunnassa on sinänsä pyritty toimimaan kielilain mukaisesti, kun kunnan kielenkääntäjä on kääntänyt lehteen tarkoitettuja kunnan tekstejä. Ongelmaksi näyttää kuitenkin muodostuneen se, että lehden toimitus on jättänyt osan suomenkielisistä teksteistä pois. Näin ollen toimituksellinen valvonta ei nyt ollut suomenkielisten kuntalaisten kielellisten oikeuksien osalta toteutunut täysin asianmukaisesti, kun lehdessä oli edellä ilmenevällä tavalla julkaistu vain ruotsiksi kuntalaisten kannalta hyvinkin merkityksellisiä tietoja, kuten esimerkiksi kunnan palveluhakemisto ja tiedote ei-kiireellisen hoidon odotusajoista. En kuitenkaan katso tässä yhteydessä aiheelliseksi yksityiskohtaisemmin arvioida lehden yksittäisen numeron sisältöä.

Johtopäätös

Kunnan tiedotustoiminta ei tiedotuslehden julkaisemisen osalta ole kaikilta osin täyttänyt suomenkie-

listen kuntalaisten kielellisiä oikeuksia, minkä vuoksi kunnan menettely on ollut osin kielilain vastainen. Tämä oli mielestäni johtunut ennen muuta kunnan tiedotuslehden toimituksellisen työn riittämättömästä valvonnasta. Korostankin tässä yhteydessä lehden vastaavana toimittajana toimineen kunnanjohtajan roolin merkitystä kielellisten oikeuksien toteutumisen varmistamisessa kunnan tiedottamistoiminnassa.

Muilta osin asiassa ei ilmennyt sellaista, josta minulla olisi syytä lausua enemmän.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Maalahden kunnan menettelystä kunnanhallituksen tietoon lähettämällä sille jäljennöksen päätöksestäni.