

29.4.2016

Dnro 1930/2/13

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

ARAVA- JA KORKOTUKIVUOKRA-ASUNTOJA VUOKRAAVIEN TAHOJEN KIELELLISET VELVOITTEET

1 ASIA

Oikeusasiamiehen perustuslain 109 §:n 1 momentin nojalla määräytyvään toimivaltaan on vanhastaan katsottu kuuluvan tutkia tietyiltä osin sellaisten tahojen menettelyä, jotka valtion tuella rakentavat ja sosiaalisin perustein vuokraavat asuntoja. Valvonnan kohteina ovat olleet arava- ja korkotukiasuntoja koskevien laissa säädettyjen asukasvalintaperusteiden noudattaminen ja näihin asukasvalintoihin läheisesti liittyvät menettelylliset kysymykset sekä vuokrankorotukset erityisesti korotusperusteiden osalta.

Asukasvalintamenettely siihen liittyvine oheiskysymyksineen ei kuitenkaan ole aiemmin ollut oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa arvioitavana nimenomaan kielellisten oikeuksien näkökulmasta.

Olen havainnut, että esimerkiksi valtakunnallisesti merkittävien yleishyödyllisiksi nimettyjen vuokra-asuntojen tarjoajien (VVO ja SATO) verkkosivuilla on ollut tietoa vain suomeksi ja ainakin osin myös englanniksi, mutta ei lainkaan ruotsiksi – ei edes siltä osin kuin sivuilla kerrotaan esimerkiksi vuokrattavana olevista arava- ja korkotukiasunnoista ja niitä koskevista varallisuusrajoista tai annetaan ohjeita asuntohakemuksen tekemiseen. Myöskään asuntojen sähköistä hakumenettelyä ei ollut näissä yhtiöissä toteutettu ruotsiksi (tilanne keväällä 2013). Siten verkkosivuilta ei ollut saatavissa yksilön kannalta olennaista tietoa ruotsin kielellä edes julkisen tehtävän hoitamisen piiriin keskeisesti kuuluvista asioista.

Olen asian alustavassa tarkastelussa pitänyt lähtökohtana, että menettelyyn soveltuu kielilaki samoin perustein kuin viranomaisten toiminnassa sikäli kuin kyse on arava- ja korkotukiasuntoja koskevasta vuokraustoiminnasta. Kielilain 32 §:ssä säädetään viranomaisten tiedottamisesta, ja säännös koskee myös internetissä tapahtuvaa tiedottamista, joskin säännöksen perusteluista on toisaalta pääteltävissä, että tiedottamisen ei välttämättä tarvitse olla molemmilla kansalliskielillä aivan samanlaista (ks. HE 92/2002 vp, s. 94).

Edellä todetun perusteella olen eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla ottanut omasta aloitteestani tutkittavaksi kysymyksen arava- ja korkotukiasuntojen vuokraustoimintaa harjoittavien tahojen kielellisistä velvoitteista yleensä ja erityisesti verkkotiedottamisesta.

2 SELVITYS

2.1 Yleistä

Pyysin ympäristöministeriötä antamaan minulle asiassa lausunnon. Lausuntopyyntöni totesin, että ministeriö voi harkintansa mukaan varata myös Asumisen rahoitus- ja

kehittämiskeskukseksi (jäljempänä ARA) tilaisuuden lausunnon antamiseen sekä hankkia tarpeellisenä pitämäänsä selvitystä tarkoituksenmukaisiksi katsomiltaan edellä tarkoitettua vuokraustoimintaa harjoittavilta valtakunnallisilta tai kaksikielisillä alueilla toimivilta yhteisöiltä.

Ympäristöministeriö antoi 26.6.2013 päivätyn lausunnon dnro YM6/032/2013 ja toimitti tänne lisäksi ARA:n 12.6.2013 päivätyn lausunnon dnro 19244/082/13 sekä SATO Oyj:n ja VVO-yhtymä Oyj:n 17. ja 14.6.2013 päivätyt lausumat.

Ympäristöministeriö ja ARA tarkensivat edellä mainittuja lausuntojaan 27.3.2015 päivätyillä lisälausunnoillaan.

Edellä mainituista asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

2.2

SATO Oyj:n lausuma

SATO Oyj:n mukaan SATO-konsernin yleishyödylliset yhtiöt ovat tavanomaisia elinkeinonharjoittajia ja yksityisoikeudellisia osakeyhtiöitä, jotka ovat verovelvollisia muun muassa elinkeinoverolainsäädännön perusteella. Yhtiöt eivät ole verotuksellisesti yleishyödyllisiä eivätkä ne saa verotukea.

Arava- ja korkotukiasunnot ei ole tuotettu julkisin varoin vaan lainarahoituksella. Korkotukiasunnot rahoitetaan pankkilainoilla ja arava-asunnot valtion lainoilla. Korkotuki ja maksuton täytetäkaus ovat valtion tukea. Valtion lainojen markkinakorkotasoa alempi korko olisi valtion tukea, mutta korkotaso ylittää markkinakorkotason. Lisäksi korkotuki- ja aravavuokra-asuntojen rahoittamiseen on käytetty omistajan omia varoja.

SATOn mukaan sen yleishyödylliset konserniyhtiöt eivät harjoita viranomaistoimintaa. Niillä on palvelutoimeksianto ja ne saavat valtion tukea asuntojen tarjoamiseksi vähävaraisille ja pienituloisille asunnontarvitsijoille. Tätä toimintaa säädellään arava-, aravarajoitus- ja vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetuilla laeilla. Missään näistä laeista ei ole säännöksiä kielivalinnoista. SATO-konsernin yleishyödylliset yhtiöt ovat sitoutuneet arava- ja korkotukiasuntojensa osalta noudattamaan voimassa olevia asukasvalintaperusteita liitännäisenä aravalaina- ja korkotukihakumenettelyihin.

Jotta tällaisilta yhtiöiltä voitaisiin edellyttää toimenpiteitä, jotka eivät olisi liiketaloudellisesti perusteltuja, ne tulisi korvata täysimääräisesti valtion varoista. Tämä on vähävaraisten asukkaiden etu ja yksityisen elinkeinonharjoittajan oikeus. Kaikki yleishyödyllisille yhtiöille säilytetyt lisätehtävät nostavat vähävaraisten asukkaiden vuokria. SATOn nettisivut on laadittu asiakkaiden tarpeiden pohjalta kustannuksia näin optimoiden.

Ruotsin kielen käytölle ei ole ilmennyt SATOn nykyistä käytäntöä laajempaa tarvetta. SATOn kotisivuilla on vuokra-asunnon hakemiseen ohjaavat sivut ja hakemuslomake suomeksi ja englanniksi. Myös muun muassa poismuuttotilanteeseen tarkoitettu muutto-ohjeistus on suomeksi ja englanniksi. Asukkaita palvelevilla sivuilla on aineistoa suomeksi, ruotsiksi, englanniksi, viroksi, venäjäksi, ranskaksi, arabiaksi ja somaliksi. Osoitteesta SATO in English > Resident Service > Living in SATO Home löytyy ruotsinkielinen Vi trivs hemma -esite, jossa kerrotaan asumiseen ja toimintatapoihin liittyvistä asioista. Osoitteesta SATO in English > Resident Service > Living in SATO home > General Rules and Regulations löytyvät järjestyssäännöt ruotsin kielellä. Myös asiakaslaskutushinnasto ja asuntokorjauksiin liittyvä vastuunjakotaulukko ovat ruotsinkielisinä tarjolla asiakkaille.

SATOlla ei ole asuntotarjontaa paikkakunnilla, joissa olisi ruotsinkielinen enemmistö. Asiakkaiden suunnalta SATO ei ole saanut kielteistä palautetta ruotsin kielen käytöstä markkinoinnissa. Kotisivuja kehitetään asiakastarpeen pohjalta.

2.3

VVO-yhtymä Oyj:n lausuma

VVO:n mukaan sillä on kattavat suomenkieliset verkkosivut, joilla asunnon sähköinen hakeminen niin valtion tukemissa kuin vapaan sektorin asunnoissa on mahdollista. Sivustolla vierailee kuukausittain keskimäärin 120 000 eri kävijää. Sivustosta on toteutettu joitakin osioita englannin kielellä, mutta tämä työ oli osin vielä kesken (lausumanantohetkellä). Englanninkielisellä sivustolla vierailee keskimäärin 700–1 000 eri kävijää kuukaudessa, mikä on hyvin vähän suhteessa koko sivustolla vierailevien määrään. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, missä tahdissa vieraskielistä sisältöä on tuotettu.

Ruotsinkieliselle sivustolle ei ole aiemmin ilmennyt tarvetta asiakaspalautteen johdosta tai muussakaan muodossa. Samoin, kun tarkastelee englanninkielisen sivuston kävijämääriä, voi tehdä oletuksen, ettei kävijämäärä ruotsinkieliselläkään sivustolla tulisi olemaan kovin korkea. Googlen mukaan esimerkiksi ruotsinkielisellä hakusanalla ”hyreslägenheter” tehdään Suomessa kuukausittain vain noin 1 300 hakua. Suomenkielellä vastaavan sanan luku on 301 000 hakua kuukaudessa.

VVO:lla on asuntoja noin 45:llä pääosin suomenkielisellä paikkakunnalla. Kolmetoista VVO-kotikeskusta palvelee asiakkaita seuraavilla paikkakunnilla: Rovaniemi, Oulu, Kuopio, Jyväskylä, Lappeenranta, Lahti, Tampere, Turku, Hämeenlinna, Järvenpää, Espoo, Vantaa ja Helsinki. Suurin osa asunnoista sijaitsee näiden kaupunkien vaikutusalueella. VVO katsoo siten toimivansa enimmäkseen suomenkielisellä alueella.

Vvo.fi-verkkosivuston osalta VVO on aloittanut keväällä 2013 uudistustyön, jonka yhteydessä uusitaan sisällön ja visuaalisen ilmeen lisäksi muun muassa koko sähköinen hakemusprosessi. Tähän liittyy paljon työtä taustajärjestelmissä, jotka olivat lausumanantohetkellä ainoastaan suomenkieliset. Projektin yhteydessä VVO aikoo panostaa myös englannin- ja ruotsinkieliseen sisältöön sekä asuntojen selailuun ja hakemiseen. Projektin päätteeksi VVO pystyy tarjoamaan uusitun ja erittäin kattavan suomenkielisen sisällön lisäksi suppeamman sivustomallin ja sähköisen asuntohakemuksen niin ruotsiksi kuin englanniksikin. Koska suomenkielisen sähköisen asuntohakemuksen uusiminen oli lausumanantohetkellä vireillä, VVO ei katsonut perustelluksi tehdä muutoksia enää vanhaan asuntohakemukseen. Uudistettu hakemus kolmella kielellä (suomi, ruotsi, englanti) tuli arvion mukaan valmistumaan vuoden 2014 aikana.

2.4

ARAn lausunnot

ARAn mukaan aravalain ja vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain säännösten mukaisesti rahoitettujen vuokra-asuntojen vuokraaminen on järjestetty siten, että näiden lakien perusteella valtion tukea saaneet kunnat ja yleishyödyllisiksi nimetyt yhteisöt tarjoavat asuntoja vuokrattaviksi.

Vuokratalon omistajalla – kunnalla tai yleishyödyllisellä yhteisöllä – on oikeus valita asukkaat edellä mainittuihin vuokra-asuntoihin, ja se vastaa asukasvalintojen oikeellisuudesta.

Asuntojen tarjonta ja asukkaiden valinta ovat sellaisia julkisia hallintotehtäviä, jotka on lailla säädetty yksityisen hoidettavaksi kunnallisen viranomaisen ohella. Siten yksityisen vuokra-asuntojen tarjoajan on kielilain 25 §:n mukaisesti noudatettava kielilain säännöksiä samoin perustein kuin viranomaisenkin. Kielilain 32 §:ssä säädettyä viranomaisen tiedottamisvelvoitetta on siten sovellettava myös kunnan alueella toimiviin yksityisiin vuokra-asuntojen tarjoajiin näiden hoitaessa edellä mainittuja tehtäviä.

Lisälausunnossaan ARA on tarkentanut lausuntoaan koskemaan ainoastaan kielikysymystä eikä ARA ota kantaa siihen, mikä on katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi. ARA on yhtynyt ympäristöministeriön lisälausunnossa esitettyyn näkemykseen (jäljempänä kohta 2.5) siitä, että lausunnossa ei ole ollut tarkoitus ottaa kantaa yleisellä tasolla siihen, mitä on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Myös ARAn lausunto on laadittu koskemaan ainoastaan arava- ja korkotukiasuntojen vuokraustoimintaa harjoittavien yhteisöjen kielellisiä velvoitteita verkkotiedottamisessa.

2.5

Ympäristöministeriön lausunnot

Ympäristöministeriön mukaan valtion tuella rakennettuja eli arava- tai korkotukilainoitettuja vuokra-asuntoja voivat omistaa kuntien lisäksi ARAn yleishyödyllisiksi nimeämät yhteisöt. Käytännössä asukasvalintoja tehdään siten sekä kuntien omistamissa yhtiöissä että yksityisissä yleishyödyllisissä yhteisöissä. Arava- ja korkotukijärjestelmiä koskevaan lainsäädäntöön sisältyvä yleishyödyllisyyden käsite on pidettävä erillään muusta, esimerkiksi verolainsäädännössä käytetystä yleishyödyllisyyden määritelmästä.

Valtion tuella rakennettujen vuokra-asuntojen asukasvalinnoissa on noudatettava aravarajoituslain (1190/1993) 4 a–4 c §:ää ja vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001, jäljempänä korkotukilaki) 11 a–11 c §:ää sekä valtioneuvoston asetusta asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin (166/2008). Valtioneuvoston asetuksella on säädetty tarkemmin asukasvalintaperusteista ja hakijoiden asettamisesta etusijajärjestykseen. Lisäksi ympäristöministeriö on antanut asetuksen arava- ja korkotukivuokra-asuntojen hakumenettelystä (182/2003). Asetuksen mukaan valtion lainoittamien vuokra-asuntojen on oltava julkisesti ja yleisesti haettavina. Lisäksi yleishyödyllisten yhteisöjen on korkotukilain 24 §:n ja aravalain (1189/1993) 15 a §:n yleishyödyllisyssäännösten mukaan aina ilmoitettava asunnot julkisesti haettaviksi ja yhteisöjen on vuokrattava asuntoja sosiaalisin perustein tavoitteenaan asukkaiden hyvät ja turvalliset asuinolot kohtuullisin kustannuksin.

Aravarajoituslain sekä korkotukilain mukaan vuokra-asuntojen asukasvalinnan tavoitteena on, että arava- ja korkotukivuokra-asunnot osoitetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseville ruokakunnille ja samalla pyritään vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen. Asukkaiden valinta perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen, joita arvioidaan hakijaruokakunnan asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella. Etusijalle asukasvalinnassa asetetaan asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat.

Korkotukilain 11 d §:n ja aravarajoituslain 4 d §:n mukaan kunta valvoo asukkaiden valintaperusteiden noudattamista. ARAlle taas kuuluu kuntien ja lainansaajien yleinen ohjaus. ARA onkin ohjeistanut vuokratalojen omistajia Arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintaoppaalla, jota on viimeksi muutettu kesäkuun 2013 alussa. Lisäksi korkotukilain 26 §:n ja aravalain 15 c §:n mukaisesti ARA valvoo yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa ja sitä, että ne täyttävät yleishyödyllisyyden edellytykset.

Ottaen huomioon edellä mainitun sekä eduskunnan oikeusasiamiehen aiemman ratkaisukäytännön, ympäristöministeriön käsityksen mukaan yleishyödylliset yhteisöt voitaneen katsoa julkista tehtävää hoitaviksi tahoiksi niiden tehdessä asukasvalintoja ja myös esimerkiksi niiden tarjotessa asuntoja. Nämä tahot on mahdollista katsoa kielilain 25 §:n mukaisesti viranomaisiin rinnastettaviksi toimijoiksi niiden harjoittaessa julkista tehtävää. Kielilain 25 §:n mukaan yksityistä, jolle julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty, koskevat kielilain säännökset viranomaisesta sen hoitaessa tätä tehtävää. Sinänsä mainitun pykälän perustelujen mukaan yksityisillä yhtiöillä ei yleensä ole velvollisuutta antaa palvelua eri kielillä. Myös yksityisen yrittäjän on kuitenkin annettava laissa edellytettyä kielellistä palvelua silloin, kun hän antaa palvelua viranomaisen toimeksiannosta.

Kielilain 32 §:n mukaan valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Kielilain velvoitetta voitaneen siten soveltaa kuntiin niiden tarjotessa arava- tai korkotukivuokra-asuntoja vuokrattaviksi. Ympäristöministeriö pitää siten lähtökohtaisesti mahdollisena, että kielilain 32 §:ää sovellettaisiin myös yleishyödyllisiksi nimettyjen yhteisöjen toimintaan niiden tarjotessa arava- ja korkotukivuokra-asuntoja kaksikielisissä kunnissa. Sinänsä pykälä koskee vain valtion ja kuntien viranomaisia ja tiedottaminen on kielilain perusteluissa mainittu tarkoittavan yleisölle, ei yksityiselle, annettavaa yleistä tietoa, esimerkiksi kuntalain 64 §:n mukaisia kunnan ilmoituksia ja julkisista kuulutuksista annetun lain mukaisia kuulutuksia.

Keskeistä on, että yksilö voi saada itsensä kannalta oleellisen tiedon omalla kielellään. Kielilain perusteluissa on todettu, että tällaisen tiedon vähimmäismääränä on pidettävä tietoa kysymyksessä olevasta asiasta sekä yhteystietoja henkilöstä, jolta yksilö halutessaan voi saada asiasta tarkempia tietoja omalla kielellään. Siten ympäristöministeriö yhtyy ARAn lausunnossaan esittämään näkemykseen sekä pitää lähtökohtaisesti perusteltuna, että kaksikielisillä alueilla toimivat kunnat ja yleishyödylliset yhteisöt tiedottavat ainakin oleellisista asukasvalintamenettelyä koskevista seikoista molemmilla kansalliskielillä.

Lausuntonsa tarkennuksessa ympäristöministeriö on todennut, että ministeriö ei ole ottanut alkuperäisessä lausunnossaan yleisellä tasolla kantaa siihen, mitä on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Lausunto on laadittu koskemaan vain yleishyödyllisten yhteisöjen verkkotiedottamisessa käytettävää kieltä ja sitä, miten tätä asiaa on kielilain näkökulmasta arvioitava. Lausunnossa esitetty alustava arvio, jonka mukaan yleishyödyllisten yhteisöjen toiminta voitaisiin mahdollisesti nähdä verkkotiedotuksen kaksikielisyyden osalta ja ehkä yleisemminkin laissa säädettyjen asukasvalintaperusteiden noudattamisen sekä eräiden asukasvalintoihin muuten läheisesti liittyvien menettelyllisten kysymysten osalta julkiseksi tehtäväksi, on siis laadittu nimenomaan kielellisten oikeuksien edistämisen ja toteuttamisen näkökulmasta. Sitä ei voida laajentaa koskemaan eräitä muita valtion tukemiin asuntoihin ja niiden käyttöön liittyviä menettelyjä, kuten vuokranmääritystä, vaan jokaisen menettelyn luonne on arvioitava erikseen.

3

RATKAISU

3.1

Kysymyksenasettelu ja arvioinnin rajaus

Valtion tuella rakennettuja eli arava- tai korkotukilainoitettuja vuokra-asuntoja voivat omistaa kuntien lisäksi ARAn yleishyödyllisiksi nimeämät yhteisöt. Asukasvalintoja tehdään siten sekä kuntien omistamissa yhtiöissä että yksityisissä yleishyödyllisissä yhteisöissä. ARAn nimeämiä yleishyödyllisiä yhteisöjä on tällä hetkellä yhteensä noin 600. Valtion tuella rakennettuja vuokra-asuntoja sijaitsee ympäri Suomen, niin yksi- kuin kaksikielisillä alueilla.

Asiassa on kyse siitä, sovelletaanko kielilakia edellä mainittuihin tahoihin. Samalla on kyse laajemmin siitä, hoitavatko mainitut tahot joiltakin osin julkista hallintotehtävää.

SATO Oyj on selvityksessään kiistänyt hoitavansa viranomaistehtävää eli toisin sanoen olevansa velvollinen noudattamaan toiminnassaan kielilakia. ARA ja ympäristöministeriö taas ovat lausuntojensa täydennyksissä vetäytyneet ensin esittämistään kannanotoista koskien asukasvalintatehtävän oikeudellista luonnetta (julkinen hallintotehtävä).

Kun oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaisena julkisena tehtävänä vakiintuneesti valvottu arava- ja korkotukiasuntoja koskevien laissa säädettyjen asukasvalintaperusteiden noudattamista ja eräitä asukasvalintoihin muuten läheisesti liittyviä menettelyllisiä kysymyksiä, asiassa on arvioitava myös sitä, onko näissä asioissa kyse samalla myös perustuslain 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä.

Asianomaisten yhtiöiden ja yhteisöjen lukumäärä huomioon ottaen en arvioi minkään yksittäisen vuokra-asuntoja omistavan tahon menettelyä enkä siten ota kantaa yksittäisten toimijoiden yksittäisiin verkkosivuihin vaan tarkastelen asiaa yleisellä tasolla. Tarkasteluni ei myöskään koske kuntien omistamien yhtiöiden ja ARAn nimeämien yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa siltä osin kuin kyse ei ole valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalinnoista tai tällaisten asuntojen hakuun liittyvästä tiedottamisesta.

Toisaalta totean viimeksi mainittuun liittyen, että jos jokin saman toimijan ylläpitämä palvelu on yhteisesti käytössä niin julkisen hallintotehtävän hoitamisessa kuin tämän toiminnan ulkopuolelle jäävässä yksityisluonteisessa toiminnassa, koko palvelua on tarkasteltava julkisen hallintotehtävän vaatimusten näkökulmasta sikäli kuin palvelua ei ole mahdollista järjestää erikseen kutakin toiminnan lohkoa (julkinen hallintotehtävä/yksityinen toiminta) varten (ks. esim. hallintolain mukaisen puhelinneuvonnan maksuttomuuden osalta apulaisoikeusasiamiehen päätös dnro 1238/4/12 ja siinä selostettu oikeusasiamiehen aiempi samaa aihepiiriä koskeva ratkaisukäytäntö).

3.2

Onko oikeus asuntoon perusoikeus?

Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Säännös ei perusteluidensa mukaan turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena, eikä oikeutta asuntoon ole kaikille kuuluvana yksilöllisenä oikeutena turvattu myöskään tavallisen lain tasoisin säännöksin. Joissakin erityislaeissa oikeus asumiseen on sen sijaan säädetty subjektiiviseksi oikeudeksi eräissä erityistilanteissa. Perustuslakia säädettyäessä voimassa olleen asunto-olojen kehittämisestä annetun lain katsottiin tarjoavan lähtökohtia perusoikeussäännökselle oikeudesta asuntoon huolimatta siitä, että kyseessä oli julkisen vallan toimintaa ohjaava kehittämislaki, joka ei synnyttänyt yksilölle oikeuksia. Edelleen säännöksen perusteluissa todetaan, että asumiskustannusten kohtuullistamiseksi on luotu useita järjestelmiä, jotka perustuvat muun muassa verohelpotuksiin, asuntotuotannon edistämiseen ja asumiskustannusten osittaiseen korvaamiseen välittömästi julkisista varoista. Vielä perusteluissa todetaan, että sosiaaliset perusoikeudet eivät voi olla yksinomaan julkisen vallan vastuulla. Myös asumisen oikeuden tulee pääosin toteutua yksilöiden omatoimisuuden kautta (HE 1/1998 vp, s. 80, ja HE 309/1993 vp, s. 72).

Perustuslakivaliokunta on tähdentänyt kunnollisen asunnon erityismerkitystä perustavanlaatuisena elämän ja toimeentulon kysymyksenä (PeVM 25/1994 – HE 309/1993 vp, s. 10).

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (TSS-sopimus) 11 artiklassa säädetään muun muassa, että sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimenpiteisiin varmistaakseen, että tämä oikeus toteutetaan.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklan 3. kappaleen mukaan yhteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi unioni tunnustaa oikeuden sosiaalitukeen ja asumistukeen tai sosiaalisesti tuettuun asuntoon ihmisarvoisen elämän varmistamiseksi jokaiselle, jolla ei ole riittäviä varoja, yhteisön oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, sekä kunnioittaa tätä oikeutta.

3.3

Kielilain soveltaminen yksityisiin tahoihin

Kielilain mukaisen arvioinnin lähtökohta on lain 25 §, jossa säädetään seuraavasti. Jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta. Jos tehtävän vastaanottaja määräytyy viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista kielellistä palvelua. Tämä tulee myös varmistaa viranomaisen antaessa muun kuin julkisen hallintotehtävän yksityisen hoidettavaksi, jos tämän lain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii.

Hallituksen esityksessä ollut alkuperäinen säännösehdotus (HE 72/2002 vp, s. 124) oli olennaisesti erilainen ja se muuttui siinä määrin perustuslakivaliokunnassa, että tässä yhteydessä on tarkoituksenmukaista tuoda esiin vain perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunta totesi, että kyse oli julkisten tehtävien yksityistämiseen liittyvästä sääntelystä, joka oli välittömässä yhteydessä perustuslain 124 §:ään ja joka tuli kiinnittää perustuslain käsitteistöön sillä tavoin, että lakiin otetaan yleissäännös lain viranomaisia koskevien säännösten soveltamisesta kaikkiin niihin, joille on säädetty julkinen hallintotehtävä. Lisäksi tätä pääsääntöä täydentämään tarvittiin alkuperäisessä ehdotuksessa ollut erityissäännös viranomaisen varautumisvelvollisuudesta silloin, kun tehtävä on lain nojalla konkreettisesti annettu yksityiselle vasta viranomaisen päätöksellä tai muulla toimenpiteellä taikka viranomaisen ja yksityisen välisellä sopimuksella. Kun otetaan huomioon edellä mainitun yleissäännöksen sisältö, varmistumisvelvollisuuden tuli valiokunnan mukaan kohdistua siihen, että tehtävää hoidettaessa annetaan kielilain mukaista kielellistä palvelua. Vastaanottajan antama palvelusitoumus voi olla tapa varmistua tästä vaatimuksesta. Toisaalta viranomaisella ei ole erillistä varmistumisvelvollisuutta, jos hallintotehtävä on annettu yksityiselle suoraan lailla.

Vielä valiokunta totesi, että edellä mainittu varmistumisvelvollisuus tulee ulottaa hallituksen esityksen perusajatuksen mukaisesti myös tapauksiin, joissa kysymys ei ole perustuslain tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän siirtämisestä vaan muunlaisesta yksityisten palvelujen käyttämisestä julkisessa toiminnassa. Varmistumisvelvollisuus on tällaisissa tapauksissa, jos kielilain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii (PeVM 9/2002 vp, s. 5–6).

3.4

Julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon

vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Säännöksen perusteluissa julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan verrattain laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon liittyviä tehtäviä sekä tehtäviä, jotka liittyvät muun muassa yksityisten henkilöiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon. Säännös kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. Säännös ei koske vain yksilön tai yhteisön oikeuksia koskevaa päätöksentekoa, vaan myös julkisten palvelutehtävien hoitamista sekä palveluiden tuottamiseen liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179).

Hallintolain perusteluissa on puolestaan todettu, että julkisen hallintotehtävän käsite viittaa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä. Keskeistä on myös, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon (HE 72/2002 vp, s. 48).

Julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteitä ja niiden suhdetta toisiinsa on arvioitu oikeuskirjallisuudessa. Jäljempänä esitetty perustuu (osin lyhennettynä) seuraavaan lähteeseen: Sarja Mikko: *Kuuluuko vai eikö kuulu? – Havainoja oikeusasiamiehen toimivallasta*. Oikeusasiamiehen 90-vuotisjuhlakirja, 2010, s. 22–26).

Oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä oleva julkisen tehtävän käsite lisättiin silloisen hallitusmuodon toimivaltasäännökseen vuoden 1991 alusta voimaan tulleella muutoksella, jolla oikeusasiamiehen valvontavalta irrotettiin rikoslain virkamieskäsitteestä. Muutosta koskeneessa hallituksen esityksessä tosin lähdettiin siitä, että valvontavallan laajentamisessa olisi turvauduttu nimenomaan julkisen vallan käsitteeseen, jonka ytimenä oli vakiintuneesti pidetty päättämistä jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta (HE 72/1990 vp, s. 13–15). Julkisen tehtävän käsite omaksuttiin säännökseen vasta eduskuntakäsittelyssä, eikä sitä tässä yhteydessä juurikaan määritelty (ks. PeVM 9/1990 vp ja SuVM 179/1990 vp). Lainvalmisteluasiakirjoissa kyseinen ilmaisu kuitenkin esiintyi muun muassa toteamuksin, että valtaosa julkisista tehtävistä ja julkisen vallan käytöstä kuuluu valtion viranomaisille mutta julkisista tehtävistä voivat huolehtia erityisten säännösten perusteella myös yksityisoikeudelliset organisaatiot tai yksityiset henkilöt.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä, jolloin oikeusasiamiehen tehtäviin lisättiin perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvonta, julkisen tehtävän käsitteeseen ei erikseen otettu kantaa. Oikeusasiamiehen valvonnan kohdetta ei kuitenkaan ollut uudistuksella tarkoitus laajentaa (HE 309/1993 vp, s. 77). Siirryttäessä kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään julkisen tehtävän käsitteestä todettiin, että se liitetään yleensä niin sanottuun välilliseen julkishallintoon, jota hoitavat esimerkiksi itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja valtioenemmistöiset osakeyhtiöt. Ratkaisevana pidettiin tehtävän luonnetta (HE 129/1997 vp).

Nykyisen vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaa koskeviin säännöksiin julkisen tehtävän käsite siirtyi sellaisenaan aiemmasta hallitusmuodosta, eikä sitä tässäkään yhteydessä enemmälti analysoitu. Hallituksen esityksessä tosin viitattiin oikeuskanslerin tehtäviä koskevan säännöksen perusteluiden yhteydessä ehdotettuun 124 §:ään, joka koskee julkisten hallintotehtävien antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi (ks. HE 1/1998 vp, s. 165). Julkisen tehtävän käsite esiintyy myös perustuslain 111 §:n 1 momentissa, joka koskee oikeusasiamiehen tietojensaantioikeutta. Oikeusasiamiehellä on tämän säännöksen nojalla oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Edelleen käsite esiintyy perustuslain 118 §:n 3 momentissa, jossa säädetään asianomistajan oikeudesta vaatia virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan tuomitsemista rangaistukseen ja vahingonkorvauksiin. Yksilön oikeus vaatia rangaistusta ja korvauksia ei siten riipu siitä, onko julkisen tehtävän hoitaminen uskottu virkamiehelle vai viranomaiskoneiston ulkopuolelle (HE 1/1998 vp, s. 172–173).

Edellä mainituissa lainvalmisteluasiakirjoissa ei ole pohdittu ensinnäkään sitä, mitä laillisuusvalvojen toimivaltasäännöksissä oleva julkisen tehtävän käsite konkreettisesti pitää tai voisi pitää sisällään. Toiseksi ei ole arvioitu sitäkään, onko julkisen tehtävän ja perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla julkisen hallintotehtävän käsitteellä eroa, ja jos on, minkälaista.

Julkista hallintotehtävää sitä vastoin on perustuslakia säädettäessä pyritty määrittelemään. Sillä on tarkoitettu verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien täytäntöönpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Säännös kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179).

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä julkisen hallintotehtävän käsite on vuosien mittaan saanut laajan merkityssisällön. Julkisen hallintotehtävän käsite on lainvalmisteluasiakirjoissa esitettyjen tulkintojen myötä siten tapauskohtaisesti täsmentynyt. Julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteitä käytetään lainsäädännössä vaihtelevasti. Yhtäältä on voimassa ennen perustuslakia säädettyä lainsäädäntöä, jossa esiintyy ilmaisu julkinen tehtävä (esimerkkeinä hallinnon yleislaeista julkisuuslaki ja arkistolaki) siten kuin ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltasäännöksissä. Toisaalta perustuslain säätämisen jälkeen voimaan tulleissa hallinnon yleislaeissa (hallintolaki, kielilaki) käytetään johdonmukaisesti perustuslain 124 §:n ilmaisua julkinen hallintotehtävä. Hallinnon yleislaeissakin on siten käytetty niiden säätämisaikojensa riippuen erilaista terminologiaa, vaikka toisaalta lähtökohtaisesti voitaisiin ajatella, että kyseisiä lakeja sovellettaisiin yksityistetyssä hallintotoiminnassa yhtäläisesti.

On myös perustuslain 124 §:n voimaan tulon jälkeen säädetyjä lakeja, joissa esiintyy säädösten julkisen tehtävän käsite (esimerkiksi kauppakamarilaki) ilman, että lain perusteluissa olisi nimenomaisesti ja selkeästi tuotu esiin se, tarkoitetaanko julkisella tehtävällä laillisuusvalvojen toimivaltasäännöksessä vai perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua toimintaa. Myös perustuslain voimaantulon jälkeen säädettyjen lakien perusteluissa käsite julkinen tehtävä voi esiintyä, vaikkei säännöksen tasolla niin olisikaan. Esimerkkinä voidaan mainita laki tieteellisten seurain valtuuskunnasta, jota koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että kyseessä on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on julkisia tehtäviä (HE 104/2006 vp). Sovi ei unohtaa sitäkään, että jo julkista hallintotehtävää koskevan perussäännöksen eli perustuslain 124 §:n perusteluissakin on viitattu julkisen tehtävän käsitteeseen.

Onko kyse siis lähinnä terminologisesta horjuvuudesta vai tietoisesta eron tekemisestä julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteiden välille? Se, että lainsäätjä on perustuslakia säätäessään ottanut kannan, että on olemassa sekä julkisia tehtäviä laillisuusvalvonnan mielessä että julkisia hallintotehtäviä niiden yksityistämisen edellytysten arvioinnin näkökulmasta, saattaisi antaa aiheen ainakin ounastella eroa käsitteiden välillä.

Orastavaa eron hahmottelua eri käsitteiden välille on ollut havaittavissa niin lainvalmistelussa kuin oikeuskirjallisuudessa. Lainvalmistelun puolelta voidaan mainita kuluttajaneuvontaa koskeneen lainsäädännön uudistus, jolla neuvonta siirrettiin kunnilta valtiolle. Hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, että kuluttajaneuvonta olisi luonteeltaan lähinnä julkinen palvelutehtävä, jossa ei ole julkisen hallintotehtävän luonnetta (HE 54/2008 vp). Hallintovaliokunta toisaalta kuitenkin totesi lausunnossaan talousvaliokunnalle, että kuluttajaneuvontaan sisältyy muun muassa oikeudellista neuvontaa ja sovittelua, joita voidaan sisällöllisin perustein pitää perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä (HaVL 26/2008 vp). Myös oikeuskirjallisuudessa eroa on pyritty löytämään toteamuksin, että julkinen tehtävä on eräänlainen yläkäsite, joka kattaa myös sitä suppeamman julkisen hallintotehtävän käsitteen. Käsitteiden osittainen päällekkäisyys ja niiden välisen eron vaikea hahmotettavuus on toisaalta kuitenkin tunnustettu (esim. Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 139–159).

Julkisen tehtävän käsite omaksuttiin aikoinaan laillisuusvalvojen toimivaltasäännöksiin hyvin pitkälti samoin argumentein kuin julkisen hallintotehtävän käsite sittemmin perustuslain 124 §:ään. Viime kädessä haluttiin estää laillisuusvalvojen valvontavaltuuksien kaventuminen sen johdosta, että viranomaisille perinteisesti kuuluneita tehtäviä oli alettu enenevässä määrin siirtää yksityisten

hoidettaviksi. Valvontavalta ulotettiin siten myös sellaisiin henkilöihin, jotka hoitavat julkista tehtävää mutta eivät tässä tehtävässään välttämättä käytä virkarikoksia koskevan sääntelyn tarkoittamalla tavalla julkista valtaa. Oikeusasiamiehen toimivaltuuksia määrittävä julkisen tehtävän käsite on siten laajempi kuin rikosoikeudellinen julkisen vallan käsite, joka taas kytkeytyy päättämiseen jonkun eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista.

Näin ollen edellä esiin nostetulla käsitekeskustelulla ei ole oikeusasiamiehen tutkimistoimivallan laajuuden näkökulmasta sinänsä lopulta merkitystä, koska se määräytyy joka tapauksessa tuon kirjallisuudessa laajimmaksi määritellyn vaihtoehdon mukaan. Toisaalta käsitteiden ero ei kuitenkaan ole täysin merkityksetön, kun asiaa tarkastellaan siitä näkökulmasta, minkä lakien perusteella toimivaltaan kuuluvaa toimintaa voidaan kulloinkin arvioida.

Tilanteissa, joissa julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä voidaan rinnastaa toisiinsa, ongelmia ei ole. Tällöin oikeusasiamies voi arvioida menettelyä myös hallinnon yleislakien noudattamisen näkökulmasta. Kaikki oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä julkisiksi tehtäviksi tulkitut toiminnat eivät kuitenkaan ole sellaisia, että ne ainakaan itsestään selvästi mahtuvat julkisen hallintotehtävän käsitteen varaan rakentuvien hallinnon yleislakien soveltamisalojen puitteisiin, kuten yleisradio- ja postitoiminta, joita oikeusasiamies arvioi erityislainsäädännössä säädettyjen kriteerien perusteella. Jos taas julkinen tehtävä katsotaan julkista hallintotehtävää laajemmaksi käsitteeksi, pulmallisia tulkintatilanteita voi syntyä siinä, missä määrin hallinnon yleislait voisivat tulla sovellettaviksi sellaisen julkisen tehtävän hoitamiseen, jossa ei samalla olisi selkeästi kyse myös julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

3.5

Muut oikeusohjeet

Muun asiassa merkityksellisen sääntelyn osalta viittaan ympäristöministeriön lausuntoon (ks. edellä kohta 2.5).

3.6

Aiempia laillisuusvalvontakannanottoja

Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja on päätöksissään **dnro:t 1599/4/96 ja 1652/2/96** arvioinut kunnallista asuntotuotantoa julkisen tehtävän käsitteen näkökulmasta ja katsonut, että siltä osin kuin kunnallista asuntotuotantoa harjoitetaan julkisen palvelun luonteisena, muussa kuin puhtaasti liiketaloudellisessa mielessä, tätä voidaan pitää sellaisena julkisena tehtävänä, jota hallitusmuodon 49 §:n 2 momentissa tarkoitetaan. Oikeusasiamies on katsonut valvontavaltansa ulottuvan myös osakeyhtiömuotoisesti harjoitettavan kunnallisen asuntotuotannon toteuttamiseen osallistuvien henkilöiden toimintaan siltä osin kuin asuntotuotanto perustuu, suoraan tai välillisesti, asunto-olojen kehittämistä annetussa laissa asetettuihin velvoitteisiin. Toisaalta yhtiön henkilöstöhallinnon järjestäminen oli ensisijaisesti yhtiön sisäinen asia, joka ei liity julkisen tehtävän hoitamiseen.

Apulaisoikeusasiamiehenä antamassani ratkaisussa **dnro 1312/4/08** arvioin vastaamista asukasvalintaa koskeviin tiedusteluihin. Kyse oli kunnan vuokra-asuntoyhtiön menettelystä ja siitä, millaisia menettelysäännöksiä asukasvalinnoissa tulee noudattaa silloin, kun asukasvalinta on annettu asuntoyhtiön hoidettavaksi, kun aravarajoituslaissa tai sen nojalla annetuissa alemmanasteisissa säännöksissä ei ollut tarkemmin säädetty menettelytavoista asukasvalinnoissa. Tulkinnanvaraisuutta ei mielestäni ollut silloin, kun asukasvalinnoista huolehtii kunnan asuntoviranomainen. Puheena olevassa tapauksessa kaupunki oli kuitenkin keskittänyt asuntojen vuokraustoiminnan omistamalleen yhtiölle, joskin kaupungin suoraan omistamien asuntojen osalta valinnat tehtiin yhteistyössä yhtiön ja kaupungin asuntoasiainosaston kanssa.

Viittasin perustuslain 21 §:ään, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Hyvän hallinnon takeet turvataan saman pykälän 2 momentin mukaan lailla. Edelleen viittasin hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä säätävään hallintolakiin, jota sovelletaan 2 §:n 3 momentin mukaan myös yksityisiin tahoihin silloin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

Edelleen viittasin edellä kohdassa 3.3 siteerattuihin perustuslain ja hallintolain perusteluihin ja totesin, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella julkisen hallintotehtävän käsite on mahdollista ymmärtää laajasti. Sama pätee hallintolain soveltamisalaa määrittelevään hallintoasian käsitteeseen. Tältä osin viittasin hallintovaliokunnan mietintöön hallintolakia koskevasta hallituksen esityksestä, jonka mukaan hallinnon asiakkaan näkökulmasta hallintoviranomaisten ja yksityisten julkista hallintotehtävää hoitavien toiminta näyttää viranomaistoimintana, mikä vähentää hallintoasian käsittelyn määrittelyn tarpeellisuutta (HaVM 29/2002 vp – HE 72/2002 vp, s. 5).

Totesin myös, että vuokra-asuntojen tarjoamista voidaan pitää eräänlaisena julkisen palvelun muotona, jota toteutetaan asukasvalinnoilla, joita puolestaan voivat tehdä niin kunnan asuntoviranomaiset kuin kunnan omistaman yhtiön toimielimetkin. Tätä taustaa vasten voitiin mielestäni siten perustellusti lähteä siitä, että menettelytavat asukasvalinnoissa ja niihin läheisesti liittyvissä kysymyksissä eivät voineet olla erilaiset riippuen siitä, huolehtiiko asukasvalinnoista kunnan asuntoviranomainen vai kunnan kokonaan omistama asuntoyhtiö. Näin ollen menettelyn tuli myös näissä asioissa täyttää hyvän hallinnon viranomaistoiminnalle asettamat edellytykset, vaikka asukasvalinnoista huolehtisikin tosiasiallisesti kunnan omistama yhtiö. Näin oli siksi, että asunnonhakijan näkökulmasta kunnan ja sen omistaman asuntoyhtiön toiminta asunnonhakuprosessissa näyttää yhtenä kokonaisuutena, jossa keskeistä asunnonhakijan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi on kyetä varmistumaan siitä, että tehtävää hoitava taho hoitaa velvoitteensa asianmukaisesti. Johtopäätökseni oli, että muun muassa hallintolain 2 lukua hyvän hallinnon perusteista oli perusteltua soveltaa kunnan omistamien vuokra-asuntoyhtiöiden asukasvalintamenettelyyn.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on päätöksessään **dnro 4333/4/11** arvioinut VVO:n menettelyä asukasvalinnoissa. Apulaisoikeusasiamies antoi VVO:lle huomautuksen kantelijan asuntohakemusten lainvastaisesta käsittelystä, VVO:n lainvastaisesta sähköisestä asunnonhakujärjestelmästä ja siitä, että VVO laiminlöi ylimmän laillisuusvalvojan perustuslaissa säädetyn tiedonsaantioikeuden asianmukaisen täyttämisen. Päätöksessä on tuotu esiin, että kyse on ollut VVO:n toiminnasta julkisen hallintotehtävän hoitajana.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan **dnro 39/1/99** katsonut aravavuokratalon vuokrien korottamisen kuuluvan oikeuskanslerin valvontavaltaan. Aravavuokrakiinteistö oli VVO Oy:n omistama, aravalainoitettu kiinteistö, jonka vuokran määräytymiseen sovellettiin lakia aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksi lunastamisesta (1190/1993). Lain 7 §:n 4 momentin mukaan kunta valvoi vuokran enimmäismäärää koskevien periaatteiden toteutumista. Lain 23 §:n 1 momentin mukaan ympäristöministeriöllä, valtion asuntorahastolla, valtiokonttorilla ja kunnalla oli oikeus valvoa tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että aravavuokrakiinteistö oli julkisella rahoituksella lainoitettu vuokra-asunto. Asiassa oli kysymys lakisääteisestä korotusmenettelystä, jota julkinen hallinto valvoi. Aravavuokratalojen vuokrien korottamisen valvominen, etenkin korottamisen perusteiden osalta, kuului oikeuskanslerin toimivallan piiriin.

3.7

Kannanotto kielilain soveltamiseen

Kielilain soveltamisalasta totean yleisellä tasolla ensinnäkin, että lain 25 §:n nojalla yksityisen tulee noudattaa kielilakia viranomaisten tavoin yhtäältä silloin, kun julkinen hallintotehtävä on annettu sille suoraan lailla, ja toisaalta silloin, kun tehtävä on lain nojalla konkreettisesti annettu sille vasta viranomaisen päätöksellä tai muulla toimenpiteellä taikka viranomaisen ja yksityisen välisellä sopimuksella. Silloin, kun on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, kielelliset velvoitteet seuraavat täysimääräisesti suoraan laista. Laki ei siten jätä harkinnanvaraa siinä, tuleeko kyseisen tahon noudattaa lakia vai ei, tai voiko se tarkoituksenmukaisuussyistä noudattaa sitä vain joiltakin osin.

Aluksi on kuitenkin tarpeen arvioida, hoitavatko valtion tuella vuokra-asuntoja rakentavat tahot julkista hallintotehtävää ilmoittaessaan asuntoja haettavaksi ja valitessaan niihin asukkaita.

Oikeus asukasvalintoihin on lähtökohtaisesti vuokratalon omistajalla. Oikeutta asuntoon ei ole turvattu perustuslaissa eikä tavallisen lain tasoisin säännöksiin yksilöllisenä subjektiivisena oikeutena, joskin tähän tähtäävää keskustelua on käyty (esimerkiksi toimenpidealoite TPA 6/2015 vp asumistakuulaista). Valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalinnat ovat kuitenkin monin tavoin säänneltyä toimintaa, jolloin ne poikkeavat olennaisesti vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen asukasvalintamenettelystä.

Kuten edellä kohdassa 2.5 siteeratusta ympäristöministeriön lausunnosta lähemmin ilmenee, asukasvalinnoissa on noudatettava aravarajoituslakia, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettua lakia (korkotukilaki) ja valtioneuvoston asetusta asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin. Valtioneuvoston asetuksella on säädetty tarkemmin asukasvalintaperusteista ja hakijoiden asettamisesta etusijajärjestykseen. Lisäksi ympäristöministeriö on antanut asetuksen arava- ja korkotukivuokra-asuntojen hakumenettelystä, jonka mukaan valtion lainoittamien vuokra-asuntojen on oltava julkisesti ja yleisesti haettavina. Lisäksi yleishyödyllisten yhteisöjen on korkotukilain ja aravalain yleishyödyllisyysäännösten mukaan aina ilmoitettava asunnot julkisesti haettaviksi ja yhteisöjen on vuokrattava asuntoja sosiaalisin perustein tavoitteenaan asukkaiden hyvät ja turvalliset asuinolot kohtuullisin kustannuksin. Edelleen korkotukilain ja aravarajoituslain nojalla kunta valvoo asukkaiden valintaperusteiden noudattamista. ARAlle taas kuuluu kuntien ja lainansaajien yleinen ohjaus. Lisäksi ARA valvoo yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa ja sitä, että ne täyttävät yleishyödyllisyyden edellytykset.

Edellä todetun sääntelykokonaisuuden tarkoituksena on ollut varmistaa, että yhteiskunnan tukemaan asuntotuotantoon valitaan vuokralaisiksi riittävässä määrin juuri sosiaalisen tarveharkinnan perusteella eniten tuen tarpeessa olevia perheitä. Vuokra-asuntojen asukasvalinnat perustuvat sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen, ja etusijalle asukasvalinnassa asetetaan asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat.

Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asunnon saamisen edistäminen on kirjattu myös kansainvälisiin ihmisoikeuksia koskeviin asiakirjoihin. Vuokra-asuntojen rakentamisen tukeminen julkisin varoin toteuttaa tätä julkiselle vallalle asetettua velvoitetta. Kun valtio myöntää tukea vuokra-asuntojen rakentamiseen, hankkimiseen tai peruskorjaukseen, sen tarkoituksena on samalla vaikuttaa myös asuntojen käyttöön, kun asuntojen halutaan ohjautuvan suurimmassa tarpeessa oleville asunnontarvitsijoille ja vuokrat pyritään pitämään kohtuullisina. Myös asuntojen omistusta ja luovutusta säännellään edellä mainitun käyttötavoitteen toteuttamiseksi.

Edellä tarkoitettuja vuokra-asuntoja rakentavat ja ylläpitävät kuntien omistamat vuokrataloyhtiöt ja yleishyödyllisiksi nimetyt yhteisöt puolestaan toteuttavat vähintäänkin välillisesti perustuslaissa julkiselle vallalle asetettua veloitetta edistää jokaisen oikeutta asuntoon, kun ne valtion tuen vastapainoksi sitoutuvat noudattamaan arava- ja korkotukilainsäädännössä asetettuja ehtoja ja ilmoittavat asuntoja julkisesti haettaviksi ja valitsevat asukkaita niihin. Kuten esimerkiksi SATOn selvityksestä ilmenee, sillä on palvelutoimeksianto ja se saa valtion tukea asuntojen tarjoamiseksi vähävaraisille ja pienituloisille asunnontarvitsijoille. Tällaisten vuokra-asuntojen tarjoamista voidaan mielestäni pitää julkisen palvelun muotona, jota käytännössä toteutetaan asukasvalinnoilla.

Asiaa koskevan sääntelykokonaisuuden ja oikeusasiamiehen aiemman laillisuusvalvontakäytännön perusteella katson, että edellä mainitut yhtiöt ja yhteisöt hoitavat paitsi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 109 §:n 1 momentin mukaista julkista tehtävää myös perustuslain 124 §:ssä ja kielilain 25 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää tarjotessaan valtion tukemia vuokra-asuntoja yleisesti haettaviksi ja tehdessään niihin asukasvalintoja.

Edellä todetusta seuraa muun muassa, että asuntoja haettavaksi ilmoitettaessa ja hakumenettelyssä muutoinkin on noudatettava muun muassa kielilain säännöksiä samoin perustein kuin viranomaisten kyseessä ollen.

3.8

Verkkotiedottamisen ja -palvelujen arviointi kielilain näkökulmasta

3.8.1

Oikeusohjeet

Kielilain 6 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa tarkoitetaan: 1) yksikielisellä viranomaisella valtion viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia, sekä yksikielisen kunnan viranomaista samoin kuin kuntayhtymän viranomaista, jos kuntayhtymään kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia; sekä 2) kaksikielisellä viranomaisella valtion keskushallintoviranomaista ja muuta viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta, ja kaksikielisen kunnan viranomaista sekä kuntayhtymän viranomaista tai kuntalain 51 §:ssä tarkoitettua kuntien yhteistä toimielintä, jos kuntayhtymässä tai kuntien yhteistoiminnassa on erikielisiä kuntia taikka vähintään yksi kaksikielinen kunta.

Viranomaisen alueellisen yksikön tai muun alueellisen organisaation kielellinen asema määräytyy 2 momentin mukaan sen virka-alueen kielellisen aseman mukaan. Erityisistä syistä voidaan virka-alueen kielivähemmistön tarpeita varten perustaa yksikielisiä yksiköitä tai osastoja.

Kielilain 25 §:n mukaan jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta.

Kielilain 32 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä, ja 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet on annettava sekä suomen että ruotsin kielellä.

Tiedottamisella tarkoitetaan yleisölle, ei yksityiselle, annettavaa yleistä tietoa, ja kielellinen velvoite koskee virallisten kuulutusten, kuten kuoletusten, lisäksi kaikkia esimerkiksi lehdistölle annettavia ilmoituksia mutta myös kilpiä ja vastaavia yleisölle annettavia ilmoituksia (HE 72/2002 vp, s. 93)

Edelleen saman pykälän 3 momentissa säädetään, että viranomaisten laatimien selvitysten, päätösten tai muiden vastaavien tekstien julkaiseminen ei velvoita kääntämään niitä sellaisinaan, mutta viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista.

Säännöksen perusteluiden mukaan viranomaisten laatimien selvitysten, päätösten ja muiden niihin rinnastettavien 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 viranomaisen 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.

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 viranomaisen 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. Viranomaisella on aina vastuu siitä, että niin suomen- kuin ruotsinkieliseen väestöryhmään kuuluvat saisivat yksilön kannalta oleellisen tiedon omalla kielellään. Yksilön kannalta oleellisen tiedon vähimmäismääränä on pidettävä tietoa kysymyksessä olevasta asiasta sekä yhteystietoja henkilöstä, jolta yksilö halutessaan voi saada asiasta tarkempia tietoja omalla kielellään. Pykälän 3 momentti ei kuitenkaan tarkoita, ettei viranomaisen olisi toiminnassaan pyrittävä kohtelemaan kansalliskieliä tasavertaisesti. Näin ollen viranomaisen antama tieto olisi aina pyrittävä antamaan samanaikaisesti molemmilla kielillä (HE 72/2002 vp, s. 94).

3.8.2

Verkkotiedottamista koskevaa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytäntöä

Olen päätöksessäni **dnro 2762/4/09** arvioinut kaksikielisen poliisilaitoksen verkkotiedottamista. Poliisilaitoksen päivittäin antamia tiedotteita ei ollut julkaistu molemmilla kansalliskielillä. Totesin, että kyse oli kaksikielisen poliisiviranomaisen internet-sivuilla julkaistusta yleisölle suunnatuista tiedotteista, jotka tuli antaa molemmilla kansalliskielillä.

Päätöksessäni **dnro 1515/4/10** arvioin valtionyhtiö Finavia Oyj:n tiedottamisesta kevään 2010 tuhkakilven johdosta. Tuolloin tuhkakilvi aiheutti rajoituksia lentoasemien aukiololle ja esti lentoliikenteen aika ajoin kokonaan. Kantelijan käydessä Finavia Oyj:n verkkosivuilla viimeisin suomenkielinen tiedote oli ollut samalta päivältä, kun taas ruotsinkielinen tiedote oli ollut edellispäivältä. Ruotsinkielisessä tiedotteessa oli ilmoitettu ylemmän ilmatilan avaamisesta kansainvälisille yllienoille ja siitä, mihin asti rajoitukset olivat tehtyjen ennusteiden mukaan voimassa. Suomenkielisessä tiedotteessa sen sijaan oli ilmoitettu Helsinki-Vantaan lentoaseman, lennonjohtopalveluiden ja muiden lentoasemapalveluiden avaamisesta ja siitä, mihin asti lentoasema arvion mukaan oli tarkoitus pitää avoinna. Lisäksi oli ilmoitettu muiden lentoasemien palveluiden avaamisesta ja kehoitettu matkustajia olemaan yhteydessä lentoyhtiöön. Vielä oli ilmoitettu, milloin tilanteesta tiedotetaan tarkemmin, ja mistä saa lisätietoja Helsinki-Vantaan lennoista ja palveluista. Arvioidessani kantelussa esiin nostettua yksittäiseen ajankohtaan ajoittunutta tiedottamista pidin selvänä, että suomenkielinen tiedottaminen oli tuolloin ollut sekä ajantasaisempaa että laajempaa. Erot olivat olleet niin

suuria, etteivät ne mahtuneet kielilain sallimiin rajoihin. Tämän vuoksi ruotsinkielinen tiedottaminen ei kantelussa tarkoitetuilta osin ollut kielilain mukaista eikä suomen- ja ruotsinkielisiä ollut kohdeltu tiedottamisessa tasapuolisesti.

Päätöksessäni **dnro 2147/4/15** totesin puutteita konkurssiasiamiehen ruotsinkielisessä tiedottamisessa, kun ruotsinkieliset verkkosivut olivat olleet pois käytöstä yli puolen vuoden ajan.

3.8.3

Verkkopalveluita koskevaa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytäntöä

Apulaisoikeusasiamies on päätöksessään **dnro 212/4/08** arvioinut työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla *EU-tukien hakua varten julkaistua sivustoa* (EURA 2007), joka oli käytettävissä vain suomeksi.

Apulaisoikeusasiamies totesi lähtökohtana, että hallintomenettelyssä hakijoita on kohdeltava yhdenvertaisesti myös kielellisesti riippumatta siitä, onko kyse sähköisestä vai perinteisemmästä hallintoasian käsittelystä. Apulaisoikeusasiamies piti sinänsä ymmärrettävänä sitä, että järjestelmän luominen oli ollut mittava ponnistus. Se ei kuitenkaan ollut hyväksyttävää, että vielä puolitoista vuotta suomenkielisen version käyttöönoton jälkeen ruotsinkielinen versio ei edelleenkään ollut käytettävissä.

Apulaisoikeusasiamies otti toisaalta huomioon sen, että tietojärjestelmä ei ollut ainoa keino saada hakemus tehdyksi, vaan rakennerahastotukia oli mahdollista hakea myös perinteistä lomaketta käyttäen. Nämä lomakkeet samoin kuin hakuohjeet olivat olleet jo pitemmän aikaa saatavilla myös ruotsiksi. Asianmukaisen kohtelun näkökulmasta ei ollut ainakaan täysin poissuljettua, että palvelu jossain suhteessa oli toisella kansalliskielellä tarjolla eri muodossa. Ongelmallista oli kuitenkin se, että kielellisistä syistä erilaisen palvelumuodon käyttäminen voi vaikuttaa tosiasiallisesti myös palvelun sisältöön eli asian käsittelyyn, vaikka palvelun laatu ei saa heiketä yksilön kielivalinnan johdosta. Vaikka hakemuslomakkeet olivat olleet saatavilla myös ruotsiksi, äidinkieleltään ruotsinkielinen hakija ei ollut saanut hyväkseen EURA 2007 -järjestelmän mukanaan tuomaa hallintomenettelyn joustavuutta hakemuksen täytössä ja sen käsittelyssä, jos hän halusi käyttää puheena olevaa palvelua nimenomaan omalla äidinkielellään. Järjestämä oli asiakaslähtöinen, koska se ohjasi hakemuksen tekijää lomakkeella eteenpäin.

Edellä todettu voi apulaisoikeusasiamiehen mukaan johtaa siihen, että äidinkieleltään ruotsinkielinen hakija joutuu luopumaan oikeudestaan käyttää omaa äidinkieltään saadakseen hakemuksensa tietojärjestelmää hyväksi käyttäen käsitellyksi joustavammin ja ehkä nopeamminkin kuin perinteisen hakemuksen kyseessä ollen asian laita ehkä olisi. Tällöin kielen valintaa koskeva tahdonmuodostus ei välttämättä ole täysin vapaata. Tämä taas on ongelmallista siihen nähden, että viranomaisen on toiminnassaan huolehdittava siitä, että yksityishenkilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus valita käyttämänsä kieli, ja siitä, ettei tämä luovu oikeudestaan käyttää omaa tai valitsemaansa kieltä muutoin kuin vapaasta tahdostaan. Verkkosivusto oli ongelmallinen myös siksi, että suomenkielisen sivuston ensimmäisen sivun linkki ruotsinkieliselle sivustolle johti vain suomenkieliseen ilmoitukseen siitä, että ruotsinkielinen palvelu ei ollut saatavilla. Tuo sivu oli muutenkin ollut täysin suomenkielinen, eikä siinä ollut tuotu esiin sitä, että ruotsinkielisen sivuston puuttumisesta huolimatta hakemuksen voi tehdä ruotsiksi muuten kuin kyseistä järjestelmää hyväksi käyttäen.

Apulaisoikeusasiamiehen johtopäätös oli, että työ- ja elinkeinoministeriön EU-rakennerahastotukien hakumenettely ei ollut kohdellut äidinkieleltään suomen- ja ruotsinkielisiä hakijoita yhdenvertaisesti, eikä erilaiselle kohtelulle ollut osoitettu perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää syytä. Ministeriö oli järjestelmän ylläpidosta vastuullisena tahona menetellyt syrjintäkiellon vastaisesti.

Olen päätöksessäni **dnro 465/4/15** arvioinut *hoitotarvikkeiden sähköistä tilaamista* kaksikielisessä kunnassa.

Hoitotarvikkeiden tilaamiseen käytetyssä atk-järjestelmässä ei ollut ruotsinkielistä tilauslomaketta. Sähköinen tilaaminen oli mahdollista vuorokauden ympäri. Se oli joustavampaa ja nopeampaa kuin se, että asiakas soittaisi terveyskeskukseen rajoitettujen puhelintuntien aikana ja selostaisi asiansa suullisesti. Totesin, että ruotsinkielisen tilauslomakkeen puute voi johtaa siihen, että asiakas luopuu oikeudestaan saada palvelua äidinkielellään voidakseen tehdä tilauksensa sähköisesti. Kielivalinta ei välttämättä ole vapaata, jos luopuminen omasta kielestä eli ”vääränkielisen” lomakkeen käyttö johtuu perinteisen asioinnin aiheuttamasta ylimääräisestä vaivasta. Ruotsinkielisen tilauslomakkeen puuttuminen loukkasi asiakkaiden yhdenvertaisuutta. Saatoin käsitykseni kaupungin tietoon ja pyysin sitä ilmoittamaan toimenpiteistään. Kaupunki ilmoitti ottaneensa käyttöön ruotsinkielisen sähköisen tilauslomakkeen.

Päätöksessäni **dnro 1793/4/15** olen arvioinut sitä, että kaksikielisen viranomaisen ylläpitämä *keskustelufoorumi* oli julkaistu vain suomeksi.

Kansaneläkelaitoksen (Kela) verkkosivujen keskustelufoorumilla (Kysy Kelasta) voi esittää kysymyksiä Kelan etuuksista. Sieltä voi myös etsiä vastauksia kysymyksiin selaamalla aiempia kysymyksiä ja vastauksia. Palvelu oli käytettävissä vain suomeksi.

Totesin, että kaksikielisten viranomaisten on käytettävä kansalliskieliä tasapuolisesti kaikessa toiminnassa. Niiden tulee siten huolehtia kummankin kieliryhmän tiedontarpeesta aineistoa verkossa julkaistaessa. Kaikkien palveluiden tai julkaistavan aineiston ei kuitenkaan tarvitse olla kielellisesti täysin samanlaista.

Edelleen toin esiin, että verkkopalveluiden merkitys on kasvanut, kun taas tarve henkilökohtaiseen kanssakäymiseen viranomaisten kanssa on vähentynyt ja vähenee edelleen. Tähän nähden pidin ongelmallisena, jos jokin sinänsä yksittäinen mutta merkittävä verkkopalvelu olisi käytettävissä vain toisella kansalliskielellä. Havaintojeni mukaan ei ollut harvinaista, että kaksikielinen viranomainen julkaisee jonkin palvelun ensin suomeksi, kun taas ruotsinkielinen palvelu viivästyy resurssisyistä.

Kelan keskustelufoorumi oli monipuolinen palvelu, jossa yhdistyivät tiedottaminen, neuvonta ja ainakin jonkinlainen vuorovaikutus. Tällainen palvelu oli laajempaa kuin tavanomainen puhelinpalvelu, joka oli käytettävissä molemmilla kansalliskielillä. Katsoin, että suomen- ja ruotsinkielisen palvelun erot olivat suuremmat kuin kielilaki olisi sallinut. Kun Kelan tarkoitus oli jatkossa julkaista palvelu verkossa myös ruotsinkielisenä, asia ei edellyttänyt muita toimenpiteitä kuin että saatoin käsitykseni Kelan tietoon.

3.8.4

Kannanotto

Kielilain lähtökohta on tiedottamisessa, että yksilö voi saada itsensä kannalta oleellisen tiedon omalla kielellään. Kaksikielisten viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen on käytettävä kansalliskieliä tasapuolisesti kaikessa toiminnassa. Niiden tulee siten huolehtia kummankin kieliryhmän tiedontarpeesta myös aineistoa verkossa julkaistaessa. Kaikkien verkkopalveluiden tai verkossa julkaistavan aineiston ei kuitenkaan tarvitse olla kielellisesti täysin samanlaista, eli verkkosivujen ei tarvitse olla identtiset ollakseen kielilain mukaiset.

Molempien kieliryhmien tarpeiden huomioon ottaminen internetin välityksellä tapahtuvassa tiedottamisessa merkitsee kielilain perusteluista ilmenevällä tavalla sitä, että kaksikielistä viranomaista ja muuta julkista hallintotehtävää hoitavaa tahoa koskevat perustiedot, yhteystiedot ja asioiden vireille panemiseksi tarvittavat sekä muut vastaavat tiedot ovat suomen ja ruotsin kielellä. Internet-sivuilla on myös oltava molemmilla kielillä tieto siitä, mistä kansalainen voi saada lisätietoa omalla kielellään.

Valtion lainoittamien vuokra-asuntojen on asiaa koskevan nimenomaisen sääntelyn mukaan oltava julkisesti ja yleisesti haettavina. Käytännössä tämä tarkoittaa ARAn julkaiseman asukasvalintaoppaan mukaan sitä, että asunnot ilmoitetaan haettaviksi esimerkiksi paikkakunnalla yleisesti luettavassa sanomalehdessä ja internetissä ja että ilmoituksesta on käytävä ilmi, kuinka kauan hakemus on voimassa ja miten se uusitaan. Yleensä käytössä on niin sanottu jatkuva hakumenettely, ja internet mahdollistaa asuntojen haun jopa vuorokauden ympäri. Tarjolla olevia vuokra-asuntoja voi tarkastella yleensä myös vuokratalon omistajien verkkosivuilta (ks. ARAn julkaisu Opas arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintoihin 12.2.2014).

Tiedottamisen osalta johtopäätökseni on kielilain 6 §:n ja 32 §:n perusteella, että vuokrataloyhtiöiden kielelliset velvoitteet määräytyvät käytännössä lähtökohtaisesti sen kunnan kielellisen aseman perusteella, jossa ne sijaitsevat. Näin ollen kun kyse on kaksikielisen kunnan omistamasta yhtiöstä tai kaksikielisessä kunnassa toimivasta ARAn nimeämästä yleishyödyllisestä yhteisöstä, ainakin niiden perustiedot, yhteystiedot ja tuettua vuokra-asuntoa koskevan asuntohakemuksen vireille panemiseksi tarvittavat tiedot tulee olla internet-sivuilla saatavilla suomen ja ruotsin kielellä. Lisäksi internet-sivuilla on oltava molemmilla kielillä tieto muun muassa siitä, mistä asunnon hakemista kaavaileva tai hakemuksensa vireille jo pannut henkilö voi saada lisätietoa omalla kielellään.

Sähköisen asunnonhakupalvelun osalta totean puolestaan aiemman tämänkaltaisia verkkopalveluita koskevan laillisuusvalvontakäytännön perusteella, että sähköinen hakumenettely tulee kaksikielisillä alueilla olla käytettävissä niin ikään molemmilla kansalliskielillä. Jos käytössä on vain yksi keskitetty valtakunnallinen palvelu, sen tulee olla käytettävissä molemmilla kansalliskielillä. Vielä totean, että jos tämä palvelu on yhteisesti käytössä niin julkisen hallintotehtävän hoitamisessa eli valtion tukemien vuokra-asuntojen tarjoamisessa ja hakemisessa kuin tämän toiminnan ulkopuolelle jäävässä yksityisluonteisessa toiminnassa eli vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen tarjoamisessa ja hakemisessa, koko sähköistä palvelua on tarkasteltava julkisen hallintotehtävän vaatimusten näkökulmasta sikäli kuin palvelua ei ole eriytetty kutakin toiminnan lohkoa (julkinen hallintotehtävä/yksityinen toiminta) varten.

Yksikielisten kuntien vuokrataloyhtiöiden ja valtakunnallisesti toimivan yleishyödyllisen yhteisön mahdollisen alueellisen yksikön kielelliset velvoitteet sitä vastoin voivat määräytyä kunkin yhtiön tai sen alueellisen yksikön toimialueen kielen mukaisesti vastaavalla tavalla kuin jos kyse olisi yksikielisellä alueella sijaitsevasta viranomaisesta tai valtakunnallisen viranomaisen alueellisesta toimipaikasta.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.7 ja 3.8.4 esittämäni käsitykset ympäristöministeriön ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tietoon.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös SATO Oyj:lle ja VVO-yhtymä Oyj:lle.

Vielä lähetän päätökseni tiedoksi oikeusministeriölle, jonka tehtäviin kuuluu kielilain 36 §:n mukaan seurata kielilain täytäntöönpanoa ja soveltamista.

Ilmoitan ratkaisustani myös Suomen Kuntaliitolle.