

29.9.2010

Dnro 2809/2/08

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

SÄHKÖPOSTIN POISSAOLOILMOITUKSEN KÄYTTÖ VALTION LAITOKSISSA

1

ASIAN VIREILLE TULO

Olen 9.5.2008 antamissani päätöksissä dnro:t 2575/4/06 ja 63/4/07 ottanut kantaa sähköisten poissaoloilmoitusten käyttöön ja kieleen.

Totesin muun muassa, että sähköpostijärjestelmien mahdollistamien poissaoloilmoitusten lähettämiseen ei ole laista suoraan johtuvaa velvoitetta, vaan kyseessä on vapaaehtoinen palvelun muoto. Pidin tällaisten poissaoloilmoitusten käyttämistä kuitenkin suositeltavana, koska se on omiaan edistämään perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa ja erityisesti siihen sisältyvän hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen toteutumista. Poissaoloilmoituksen myötä viestin lähettäjä saa tiedon siitä, miksi hänen viestiinsä ei vielä voida vastata. Tällä tavoin hän ei jää epätietoiseksi siitä, mitä hänen viestilleen on tapahtunut.

Edelleen totesin, että viranomainen voi aina antaa parempaa kielellistä tai muutakin palvelua kuin laissa nimenomaisesti edellytetään. Yksittäisen hallinnon asiakkaan näkökulmasta viranomainen ja virkamies voivat ulospäin näyttäytyä yhtenä kokonaisuutena, jossa voi olla vaikea – ainakaan selvästi – erottaa toisistaan viranomaisen ja yksittäisen virkamiehen toimintaa. Näin ollen yksittäisen virkamiehen sähköpostin käytössä tulee ainakin tiettyyn määrään saakka ottaa huomioon hyvän hallinnon ja kielellisten perusoikeuksien asettamat vaatimukset.

Katsoin, että kielilain erilaisia ilmoituksia ja muuta asiakkaisiin päin suuntautuvaa yhteydenpitoa koskevista säännöksistä ilmeneviä periaatteita on perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaisesti perusteltua soveltaa myös yksittäisten virkamiesten poissaoloilmoituksiin sikäli kuin virkamies tätä toimintaa käyttää. Näin on siksi, että kyseiset ilmoitukset ovat asiakaspalvelua ja asiakkaille suunnattua tiedottamista, josta on välityttävä se viesti, että asiakkaita palvellaan viranomaisessa molemmilla kansalliskielillä.

Johtopäätökseni oli, että silloin, kun kaksikielisessä viranomaisessa työskentelevä virkamies hyödyntää sähköpostijärjestelmässä olevaa mahdollisuutta automaattisen poissaoloilmoituksen lähettämiseen, kyseinen ilmoitus on kielellisten oikeuksien tasavertaisen toteutumisen takia tarpeen laatia sekä suomeksi että ruotsiksi.

Tietooni on tullut, että asiaa olisi Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (jäljempänä VATT) tulkittu niin, että poissaolovastaus voisi olla pelkästään suomeksi siitä syystä, että tutkimuskeskuksella ei ole viranomaistehtäviä. Tämän vuoksi otin asian eduskunnan oikeusasiamiehestä a nnetun lain 4 §:n nojalla tutkittavaksi omasta aloitteestani.

Pyysin VATTia toimittamaan selvityksen, josta ilmenee, millaisia menettelytapoja tutkimuskeskuksessa noudatetaan sähköisten poissaoloilmoitusten suhteen. Mikäli noudatettava käytäntö oli edellä kohdassa 1 kuvattuna, pyysin myös ilmoittamaan menettelyn oikeudelliset perusteet.

Edellä todetussa tarkoituksessa VATT toimitti 14.11.2008 päivätyn selvityksen dnro 2/04/2008. Siinä on todettu muun muassa seuraavaa.

Ensinnäkin selvityksessä on viitattu VATTin lakisääteiseen tehtävään, josta on säädetty Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta annetun lain 1 §:ssä. Lainkohdan mukaan laitos harjoittaa julkisen talouden toiminnan tehostamista ja siihen liittyvää talouspoliittista päätöksentekoa palvelevaa tutkimus- ja selvitystyötä sekä kansantalouden pitkän aikavälin kehityksen tutkimusta. Laitos on valtiovarainministeriön alainen.

Edelleen selvityksessä on tuotu esiin laadukkaana tutkimustoiminnan edellytyksiä ja laitoksen rekrytointipolitiikka toteamuksin, että ulkomaalaisten rekrytointi asettaa haasteita kansalliskielten käyttämiselle. VATTissa oli selvityksenantohetkellä kaksi työsopimussuhteista työntekijää, joilla ei ole Suomen kansalaisuutta. Heidän työkielensä on englanti, ja heillä on kohtuullinen suomen taito, sen sijaan ruotsin taito puuttuu. Tutkimustoiminnan tuotokset tuotetaan tilaajaorganisaation kielellä, joka on suomi tai joskus myös englanti. Kansainvälisessä yhteistutkimuksessa käytetään englantia. Tässä yhteydessä selvityksessä on tuotu esiin tutkimustoiminnasta tiedottamiseen liittyvät ongelmat etenkin tilanteissa, joissa tutkimuksesta vastaa ulkomaalaistaustainen henkilö.

Vielä selvityksessä tuotiin esiin, että VATTilla ei ole viranomaistoimintaa sikäli että se käyttäisi yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin kohdistuvaa julkista valtaa. VATTissa ei ole tehty päätöstä siitä, että henkilökunnalla olisi velvollisuus tehdä automaattinen poissaoloilmoitus sähköpostijärjestelmään. Tältä osin ilmoituksen tekeminen on jokaisen omassa harkinnassa. Ilmoituskielen valinnassa on otettava huomioon se, että koko henkilöstön ainoa yhteinen kieli on suomi, jolla tutkimuskeskus voi virastona palvella yhdenvertaisesti. VATTissa on mahdollista kääntää ulkomaalaisen työntekijän puolesta poissaoloilmoitus ruotsin kielelle. Tämä ratkaisu kuitenkin johtaisi harhaan ruotsinkielistä vastaanottajaa, koska suullinen tai kirjallinen yhteydenpito ei asianosaisen kanssa olisi mahdollista.

VATTin edustaja on lisäksi 14.1.2009 ollut puhelimitse yhteydessä allekirjoittaneeseen esittelijään. Tässä yhteydessä tuotiin esiin, että koska tutkimuslaitokset rekrytoivat ulkomaalaisia, laitokset käyttävät työsopimusuhdetta. Tästä puolestaan seuraa, että työntekijöille ei ole asetettu erityisiä kielitaitovaatimuksia. Vielä tuotiin esiin se, että tutkijoilla ei ole yksityisiin asiakkaisiin suuntautuvaa yhteydenpitoa.

Saamassani selvityksessä on keskitytty kuvaamaan tutkimushankkeissa käytettävää kieltä ja niitä vaikeuksia, joita tutkimustoiminnasta tiedottamisessa voi olla. Nämä seikat eivät mielestäni kuitenkaan ainakaan olennaisesti liity nyt esillä olevaan peruskysymykseen. VATTin selvityksessä on myös todettu, että laitos ei käytä yksityisiin kohdistuvaa julkista valtaa; toisin sanoen se ei päättä kenenkään eduista, oikeuksista eikä velvollisuuksista. Silläkään ei ole tässä asiassa ratkaisevaa merkitystä. VATT harjoittaa julkista hallintotehtävää, joka on käsitteenä laajempi kuin julkisen vallan käyttö, ja VATT on valtion laitos, jonka toimintaan sovelletaan kielilainsäädäntöä.

Kielilakia sovelletaan lain 3 §:n mukaan valtion viranomaisissa. Säännöksen perustelujen mukaan valtion viranomaisilla tarkoitetaan paitsi valtion keskushallintoviranomaisia myös valtion virastoja ja laitoksia, esimerkiksi Kotimaisten kielten tutkimuskeskusta ja sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskusta (HE 92/2002 vp, s. 67). Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on valtiovarainministeriön alaisuudessa toimiva laitos.

Aiemmissakaan päätöksissäni en menettelytapojen suhteen tehnyt eroa viranomaisen tehtävien perusteella, vaan olennaisena kriteerinä pidin viranomaisen kaksikielisyyttä, josta säädetään kielilain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa. Kaksikielisellä viranomaisella tarkoitetaan muun muassa valtion keskushallintoviranomaista ja muuta viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta.

Otin aiemmissa päätöksissäni kantaa nimenomaisesti vain kaksikielisen viranomaisen virkamiesten mahdollisiin velvoitteisiin. Nyt on kyse siitä, mikä merkitys asian arvioinnissa voidaan antaa sille, että VATTin palveluksessa on myös työsopimussuhteisia, tutkijoilla ei ole yksityishenkilöihin asiakaskontakteja ja osa työntekijöistä on ulkomaalaisia, jotka eivät osaa lainkaan ruotsia.

Siihen nähden, että selvityksenantohetkellä VATTissa oli vain kaksi työsopimussuhteista ulkomaalaista työntekijää, ulkomaalaisten tutkijoiden ja työsopimussuhteen käytön mahdollinen merkitys asian arvioinnissa on korostunut VATTin selvityksessä mielestäni ehkä tarpeettomastikin. VATTin palveluksessa on joka tapauksessa myös virkasuhteisia henkilöitä, mikä ilmenee esimerkiksi VATTin vuosikertomuksista.

Mielestäni yksittäisten virkamiesten tai työntekijöiden kielitaidolla ei ole merkitystä poissaoloilmoitusten kaksikielisyyden vaatimukselle kaksikielisessä viranomaisessa. Kun asiakas lähettää ruotsiksi viestin yksittäiselle kaksikielisen viranomaisen virkamiehelle tai työntekijälle, asiakkaan on saatava poissaoloilmoitus tällä kielellä. Tämän jälkeen on viranomaisen tehtävä huolehtia kielilain mutta myös hyvän hallinnon mukaisesti siitä, että jatkossa asiointi ohjautuu viranomaisessa ruotsinkieliselle taitavalle henkilölle. Viranomaisen tulee huolehtia myös kaksikielisen poissaoloilmoituksen laadinnasta, jos työntekijä ei siihen itse kykene.

VATT on katsonut, että ruotsin kieltä taitamattoman työntekijän poissaoloilmoituksen kääntäminen ruotsiksi johtaisi harhaan ruotsinkielistä vastaanottajaa, koska suullinen tai kirjallinen yhteydenpito asianosaisen kanssa ei olisi mahdollista. Mielestäni tämä näkemys on kielilain vastainen siinä mielessä, että kaksikielisen viranomaisen on aina järjestettävä mahdollisuus asiointiin myös ruotsin kielellä.

Johtopäätökseni on, että asiassa ei ole ilmennyt sellaista uutta, jonka johdosta asiaa tulisi arvioida eri tavoin kuin olen aiemmissa ratkaisuisiani tehnyt.

Todettakoon vielä, että esimerkiksi Metsäntutkimuslaitoksessa on sitä koskeneen kantelun (dnro 3941/4/09) käsittelyn seurauksena annettu koko henkilöstölle ohje poissaoloilmoitusten käyttämisestä molemmilla kansalliskielillä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tietoon. Pyydän sitä myös ilmoittamaan 31.12.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aiheita.