

18.10.2012

Dnro 3109/2/12

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **LIIKENNEMERKKIEN TEKSTIEN KAKSIKIELISYYTTÄ KOSKEVAN SÄÄNTELYN UUDISTAMISEN TARVE**

1

### **ASIAN VIREILLE TULO**

Tutkittavanani on ollut eräs opastetaulujen kieltä koskeva kanteluasia. Kantelu ei sinänsä johtanut toimenpiteisiin, mutta huomioni kiinnittyi asiaa käsiteltäessä siihen, että tieliikennelain 50 §:n 1 momentin (1010/2002) mukaan eri kielten käyttämisestä liikennemerkeissä ja muissa liikenteen ohjauslaitteissa säädetään valtioneuvoston asetuksella, kun taas asiaa koskeva konkreettinen sääntely näyttäisi kuitenkin tosiasiallisesti olevan liikenteen ohjauslaitteista annetun liikenneministeriön päätöksen (203/1982) 10 §:n (384/1994) varassa.

Ministeriön päätöksen 10 §:n sisältämä kielisääntely konkretisoi merkittäväällä tavalla perustuslain 17 §:stä juontuvaa ja kielilain 33 §:ssä tarkemmin säädettyä opasteita koskevaa sääntelyä sisältäen myös yksikielissä kunnissa olevia opasteita koskevia kaksikielisyyteen velvoittavia poikkeussäännöksiä.

Edellä todetun vuoksi päätin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani erikseen arvioida, onko liikenteen ohjauslaitteiden kieliä koskeva sääntely tällä hetkellä järjestetty perustuslain 80 §:ssä säädetyn asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan sääntelyn edellyttämällä tavalla ottaen huomioon, että tieliikennelakiin lisätty valtuussäännös on ollut voimassa jo lähes kymmenen vuotta.

2

### **LÄHEMMIN TUTKITTAVAKSI OTTAMISEN TAUSTALLA OLEVISTA OIKEUSOHJEISTA**

2.1

#### **Perustuslaki**

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan 2 momentin mukaan lailla. Edelleen 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.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kui-

tenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Myös muu viranomainen voidaan 2 momentin mukaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslain 107 §:n mukaan jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

## 2.2

### Kielilaki

Kielilain 2 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi antaa parempaa kielellistä palvelua kuin tässä laissa edellytetään. Säännöksen perusteluiden mukaan laki sisältää ainoastaan kielelliselle palvelulle asetettavat vähimmäisvaatimukset, joten esimerkiksi se, että laki ei tietyssä tapauksessa velvoita viranomaista käyttämään sekä suomea että ruotsia, ei ole esteenä sille, että viranomainen oman harkintansa mukaan niin tekisi (HE 92/2002 vp, s. 66).

Kielilain 5 §:n 1 momentin mukaan kunta on joko yksikielinen tai kaksikielinen. Kuntien kielellisestä asemasta säädetään valtioneuvoston asetuksella joka kymmenes vuosi. Mikään ei säännöksen perusteluiden mukaan kuitenkaan estä yksikielistä kuntaa antamasta kielilain edellyttämää parempaa kielellistä palvelua, esimerkiksi tiedottamalla molemmilla kansalliskielillä (HE 92/2002 vp, s. 68).

Kielilain 33 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten kaksikielisessä kunnassa asettamien kilpien, liikennemerkkien ja muiden yleisölle suunnattujen vastaavien opasteiden tekstien on oltava suomen- ja ruotsinkielisiä, jollei kansainvälisen käytännön mukaisesti käytetä pelkästään vierasta kieltä. Teiden ja katujen liikennemerkkien sekä muiden liikenteen ohjauslaitteiden kielistä säädetään 2 momentin mukaan tarkemmin tieliikennelainsäädännössä.

## 2.3

### Tieliikennelaki- ja asetus sekä ministeriön päätös liikenteen ohjauslaitteista

*Tieliikennelain* 50 §:n 1 momentin mukaan eri kielten käyttämisestä liikennemerkeissä ja muissa liikenteen ohjauslaitteissa säädetään valtioneuvoston asetuksella. Saman lain 51 §:n 1 momentin mukaan liikenteen ohjauslaitteen asettaa maantielle tienpitoviranomainen.

*Tieliikenneasetuksen* 54 §:n mukaan liikenneministeriö antaa tarkempia ohjeita liikenteen ohjauslaitteiden käyttämisestä ja vahvistaa niiden päämitat.

*Liikenteen ohjauslaitteista annetun liikenneministeriön päätöksen* 10 §:n 1 momentin mukaan liikennemerkeissä ja sen lisäkilvessä käytettävän tekstin kielen ratkaisevat sen kunnan kielisuhteet, jossa merkki sijaitsee. Tämän mukaan tulee liikennemerkeissä tai sen lisäkilvessä käytettävän tekstin olla yksikielisessä kunnassa yksikielinen kunnan kielen mukaan ja kaksikielisessä kunnassa kaksikielinen, kunnan enemmistön kieli ylempänä. Poikkeuksena tästä tulee kuitenkin yksikielisessä kunnassa sijaitsevalla valta- ja kantatiellä sekä moottori- ja moottoriliikennetiellä olevassa opastusmerkeissä käyttää kaksikielistä opastusta seuraavissa tapauksissa: 1) yksikielisessä ruotsinkielisessä kunnassa tien suuntaa ja erkanevaa suuntaa osoittavassa opastusmerkeissä, jos

viitoitettava kohde on yksikielisessä suomenkielisessä kunnassa tai kaksikielisessä kunnassa, jossa suomi on enemmistön kielenä; ja 2) yksikielisessä suomenkielisessä kunnassa tien suuntaa ja erkanevaa suuntaa osoittavassa opastusmerkissä, jos viitoitettava kohde on yksikielisessä ruotsinkielisessä kunnassa tai kaksikielisessä kunnassa, jossa ruotsi on enemmistön kielenä.

3

### SELVITYSPYYNTÖ

Pyysin liikenne- ja viestintäministeriötä toimittamaan asian tutkimiseksi tarvittavan selvityksen ja antamaan lausunnon esiin nostamastani lainsäädäntövallan delegointia koskevasta kysymyksestä.

Lisäksi pyysin ministeriötä kiinnittämään selvityksessä ja lausunnossa huomiota seuraavaan.

Olen alussa tarkoitetussa kanteluasiassa 17.8.2012 antamassani vastauksessa dnro 2903/4/12 todennut yleisellä tasolla, että kielilaki mahdollistaa viranomaisen harkinnan mukaan paremman kielellisen palvelun antamisen kuin laki minimissään edellyttää eli molempien kansalliskielten käyttämisen myös yksikielisessä viranomaisessa.

Tähän nähden lakia alemmanasteista normia eli liikenneministeriön päätöstä ei perustuslain 107 §:n mukaisen oikeussääntöjen normihierarkian johdosta voida mielestäni tulkita niin, että se ehdottomasti kieltäisi – vaikka ministeriön päätöksen 10 §:n sanamuoto ehkä saattaisikin jättää sellaisen vaikutelman – molempien kansalliskielten käyttämisen yksikielisissä kunnissa sijaitsevista liikenteen ohjauslaitteissa silloin, jos kyse ei olisi sanotun pykälän mukaisista kaksikielisyyteen velvoittavista poikkeuksista.

Edellä todetun johdosta pyysin ministeriötä arvioimaan myös sitä, onko ja millä tavoin ministeriön päätöksen tarkoittamaa sääntelyä mahdollista täsmentää niin, että siitä ei jäisi perusteettomasti sellainen vaikutelma, että kaksikielisten liikenteen ohjauslaitteiden asettaminen ei olisi mahdollista myös yksikielisissä kunnissa.

4

### RATKAISU

Tieliikennelain mukaan liikenneopasteiden kielestä säädetään valtioneuvoston asetuksella, mutta voimassa olevassa tieliikenneasetuksessa ei asiasta ole säädetty lainkaan, vaan sääntely on liikenneministeriön päätöksen varassa. Tieliikennelaissa ei myöskään ole edelleen valtuuttamiseen oikeuttavaa säännöstä, jonka mukaan ministeriö voitaisiin asetuksessa valtuuttaa antamaan liikenneopasteiden kielestä oikeusohjeita.

Ennen nykyistä tieliikennelain 50 §:n 1 momenttia (annettu 2002), jossa siis nyt on valtuussäännös kielisäännösten antamiseen valtioneuvoston asetuksella, mainitussa pykälässä oli säädetty vain, että liikenteen ohjauslaitteilla osoitettavista käskyistä ja kielloista sekä niiden muusta merkityksestä säädetään asetuksella (tieliikenneasetus). Edelleen liikenneministeriö voi 50 §:n 2 momentin mukaan antaa tarpeelliset määräykset ja ohjeet liikennemerkeistä ja muista liikenteen ohjauslaitteista sekä niiden käytöstä. Tieliikenneasetuksen 54 §:ssä säädettiin (ja säädetään edelleen), että liikenneministeriö antaa tarkempia ohjeita liikenteen ohjauslaitteista ja vahvistaa niiden päämitat. Tältä pohjalta ministeriö on antanut asetuksen tieliikenteen liikennevaloista (1012/2001) ja päätöksen liikenteen ohjauslaitteista (203/1982), jotka ovat edelleen voimassa.

Sinänsä voitaneen mielestäni lähteä siitä, että aiemmat valtuutussäännökset ovat olleet riittäviä siihen, että liikenneopasteiden kielestä on voitu säätää vain ministeriön päätöksellä. Vielä on kuitenkin otettava kantaa siihen, mikä merkitys tieliikennelakiin vuonna 2002 tehdyillä valtuutussäännösten yhdenmukaistamisella on mainitun liikenneministeriön päätöksen näkökulmasta, eli tulisiko opasteita koskevat kielisäännökset nyt myös tosiasiasa olla valtuutussäännöksen tarkoittamalla tavalla tieliikenneasetuksessa.

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on selostettu perustuslaista johtuvaa lainsäädännön uudistamistarvetta (HE 1/1998 vp, s. 67–70). Oikeusministeriön ennen perustuslain säätämistä tekemässä säädöskartoituksessa oli käyty läpi perustuslaista johtuvat välttämättömät tavallisten lakien muutostarpeet.

Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että normihierarkian ylimmän normiston muuttuessa on oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta aiheellista olettaa, että aikanaan sitoviksi tarkoitetut ja oikeassa järjestyksessä annetut oikeussäännöt ovat voimassa katsomatta säädöstoimivallan myöhempiin muutoksiin siihen saakka, kunnes ao. säännöstö muutetaan tai kumotaan myöhemmällä laillisessa järjestyksessä annettavalla säännöllä. Edelleen todetaan, että säädösten saattaminen uuden perustuslain vaatimuksia vastaaviksi saattaa olla aikaa vievä operaatio, kun tällaiset korjaustarpeet saattavat jäädä muiden kiireellisempien lainsäädäntöhankkeiden jalkoihin tai ne suunnitellaan toteutettavaksi lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Normihierarkkisten suhteiden huoltaminen joudutaan toteuttamaan rajallisten lainvalmisteluresurssien puitteissa (Veli-Pekka Hautamäki: Normihierarkian joustavuudesta, 2009, s. 17–190; Mikael Hidénin juhla-julkaisu).

Oikeusministeriössä laadituissa lainvalmisteluoppaissa (lainlaatijan opas ja lainlaatijan perustuslakiopas) todetaan puolestaan muun muassa, että ennen perustuslakia annetut asetukset sekä valtioneuvoston ja ministeriön päätökset jäivät perustuslain voimaan tultua voimaan. Vanhojen asetusten ja päätösten muuttaminen on kuitenkin mahdollista vain perustuslaissa tai muussa laissa olevan, nykyisessä perustuslaissa säädetyt edellytykset täyttävän valtuutuksen nojalla. Vanhan asetuksen tai päätöksen muuttamisen sijasta on tarkoituksenmukaista uusia säädös kokonaisuudessaan. Lain nojalla annettu ministeriön päätös voidaan muuttaa ministeriön asetuksella. Asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen nojalla annettua ministeriön päätöstä ei voida muuttaa mutta se voidaan kumota ministeriön asetuksella. Jos perustuslaissa tai muussa laissa on säädökseen soveltuva erityisvaltuus, noudatetaan kuitenkin sitä. Edelleen todetaan olevan suositeltavaa, että ennen perustuslain voimaantuloa annettuja asetuksia, valtioneuvoston päätöksiä ja ministeriöiden päätöksiä ei enää muuteta vaan muutosten tullessa tarpeellisiksi ne korvataan kokonaan uusilla säädöksillä.

Edellä todetun perusteella ei sinänsä nähdäkseni voitane väittää, että liikenneministeriön päätös kielisäännöksineen olisi perustuslain vastainen, vaikkei se välttämättä enää vastaisikaan perustuslain voimassa olevaa delegointisääntelyä.

Mielestäni liikenneopasteiden kielikysymyksiä koskevan sääntelyn saattamiselle vastaamaan voimassa olevan sääntelyn edellyttämää tasoa on olemassa vankat perusteet ottaen huomioon, että tieliikennelakiin lisätty valtuussäännös on ollut voimassa jo lähes kymmenen vuotta, mutta keskeinen kielisääntely on edelleenkin vain ministeriön päätöksen varassa.

Liikenne- ja viestintäministeriö on 15.10.2012 antamassaan lausunnossa dnro LVM/1996/02/2012 ilmoittanut yhtyvän näkemykseni siitä, että liikenteen ohjauslaitteita koskeva kielisääntely on tällä hetkellä tosiasiallisesti liikenteen ohjauslaitteista annetun liikennemi-

nisteriön päätöksen (203/1982) 10 §:n (384/1994) varassa. Ministeriön mukaan sääntelytaso on ongelmallinen tieliikennelain 50 §:n 1 momentin valtuutusta silmällä pitäen, koska eri kielten käyttämisestä liikennemerkeissä ja muissa liikenteen ohjauslaitteissa tulisi säätää valtioneuvoston asetuksella. Ministeriö on käynnistänyt syksyllä 2012 tieliikennelain uudistamista valmistelevan hankkeen. Tarkoitus on, että varsinainen kokonaisuudistus käynnistetään esiselvityksen jälkeen vuoden 2013 aikana.

Tieliikennelain uudistuksessa arvioidaan kokonaisvaltaisesti muun muassa perustuslain 80 §:stä johtuvat velvoitteet tieliikennesääntelyn kannalta. Samalla arvioidaan ja tarkennetaan perustuslain 17 §:stä ja kielilaista johtuvat velvoitteet liikenteen ohjaukselle. Liikenteen ohjauslaitteista annettu liikenneministeriön päätös kumotaan ja päätöksen sisältö siirretään tarvittaessa asianmukaiselle säädösten tasolle.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on siten jo käynnistetty sellaisen lainsäädäntöhankkeen valmistelu, jonka yhteydessä on mahdollista ottaa asiaan kuuluvalla tavalla huomioon selvityspyynnössäni esiin nostamani lainsäädäntövallan delegointiin ja kielellisiä oikeuksia koskeviin kysymyksiin liittyvät näkökohdat.

Edellä todetun johdosta asia ei tässä vaiheessa edellytä enempää toimenpiteitäni kuin että pyydän ministeriötä valmistelutyössään aikanaan ottamaan huomioon asiassa esittämäni näkökohdat.