

27.6.2008

Dnro 3433/2/06

Beslutsfattare: Justitieombudsman Riitta-Leena Paunio

Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja

KONTAKTSPRÅKET MELLAN STATENS MYNDIGHETER OCH LANDSKAPET ÅLAND

1

ÄRENDETS INLEDNING

I samband med min inspektion av Ålands landskapsregerings social- och miljöavdelning 27.9.2006 berättade landskapsregeringens representanter att rikets myndigheter inte alltid iakttar 38 § i självstyrelselagen för Åland, enligt vilken skrivelser och andra handlingar som utväxlas mellan landskapsmyndigheterna och statens myndigheter i landskapet ska avfattas på svenska.

För att närmare undersöka saken bad jag 19.10.2006 landskapsregeringen tillstålla mig en mera detaljerad utredning om problemet. I detta syfte sände mig landskapsregeringen en 14.12.2006 daterad utredning dnr K 10/06/1/49 jämte bilagor.

Av handlingarna framgår att problem förekommer bl.a. vid beredningen av EU-ärenden. Framförallt i utbildnings- och kulturavdelningens, social- och miljöavdelningens, näringsavdelningens och finansavdelningens utredningar påtalas problem med översättning av beredningshandlingar i dessa ärenden samt problem som beror på att mötena hålls på finska. Enligt landskapsregeringens uppfattning bör handlingar som rör Åland i enlighet med självstyrelselagens 38 § översättas till svenska, vilket ibland också sker. I den största delen av ärendena är dock textmassan så omfattande och relevansen för Ålands del så oklar att ingen översättning sker. Landskapsregeringen anser att detta är otilfredsställande. Av utredningen framgår vidare att man sedan en tid tillbaka genomfört att alla föredragningslistor från beredningssektionerna översätts i syfte att underlätta för landskapets tjänstemän att begära översättningar av handlingarna. Detta anses vara en klar men inte tillräcklig förbättring. Eftersom mötena hålls på finska begränsar detta enligt landskapsregeringen möjligheten att från åländsk sida delta på ett aktivt sätt.

I social- och miljöavdelningens 30.11.2006 daterade utredning (nr 267 S10) påtalas vissa språkliga brister bl.a. när det gäller begäran om utlåtanden i olika ärenden, handböcker, instruktioner, register och e-postmeddelanden.

2

UTREDNING

För prövningen av ärendet har inhämtats följande utredningar och yttranden:

- 1) statsrådets kanslis utlåtande 23.8.2007 (dnr 798/02/2007),
- 2) jord- och skogsbruksministeriets utlåtande 29.8.2007 (dnr 2078/032/2007)
- 3) Livsmedelssäkerhetsverkets utredning 27.7.2007 (dnr 5012/010/2007),

4) social- och hälsovårdsministeriets utlåtande 14.9.2007 (dnr STM/2147/2007),

5) Folkhälsoinstitutets utredning 15.8.2007 (dnr KTL 338/2007) och

6) en 13.8.2007 daterad utredning (dnr 2391/009/2007) från Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården.

3

AVGÖRANDE

3.1

Beredningen av EU-ärenden

3.1.1

Utgångspunkter för bedömningen

I de handlingar som inkommit från Ålands landskapsregering påtalas bl.a. problem i samband med översättning av nationella beredningshandlingar i EU-ärenden samt problem som beror på att mötena hålls på finska. Det är till denna del fråga om tillämpning av 59 a § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland. Enligt lagrummet har landskapsregeringen rätt att delta i beredningen vid statsrådet av Finlands ställningstaganden till beslut som fattas inom Europeiska unionen, om beslutanderätten annars enligt lagen skulle höra till landskapets behörighet eller om saken på något annat sätt kan ha särskild betydelse för landskapet.

Den nämnda bestämmelsen tar inte från landskapets synpunkt ställning till språket i beredningshandlingar. Den frågan måste bedömas i enlighet med självstyrelselagens 38 § 1 mom. Enligt detta lagrum ska skrivelser och andra handlingar som utväxlas mellan landskapsmyndigheterna och statens myndigheter i landskapet avfattas på svenska. Detsamma gäller skrivelser och andra handlingar mellan å ena sidan nämnda myndigheter och Ålandsdelegationen och å andra sidan statsrådet, de centrala statsmyndigheterna samt sådana överdomstolar och andra statsmyndigheter vilkas ämbetsdistrikt innefattar landskapet eller en del därav.

Syftet med självstyrelselagens 9 a kap. är att trygga landskapets inflytande i ärenden som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet. I motiveringen till 59 a § (RP 18/2002 rd) konstateras uttryckligen att syftet med den gemensamma beredningen är att i den nationella beredningen sammanjämka landskapets och rikets ståndpunkter så att Finland kan tala med en röst i Europeiska unionens institutioner. En förutsättning för att rikets och landskapets intressen effektivt ska kunna bevakas är i allmänhet att man först når enighet på det nationella planet. Enligt regeringens proposition innebär förslaget att riket och landskapet i de ärenden som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet ska försöka nå ett gemensamt ställningstagande.

Enligt statsrådets kanslis utredning beslöt man 2005 inom statsrådets att utöver föredragningslistorna för kommittén för EU-ärenden och EU-ministerutskottet också föredragningslistorna för alla sektioner till vilka landskapsregeringen har utsett en representant ska översättas till svenska. Bidragande orsaker till att beredningshandlingar inte översätts konstaterades vara att den nationella lagstiftningen inte kräver översättning av handlingar i beredningsskedet. Att översättning sker endast i ringa mån beror också på att översättningskapaciteten är begränsad och att materialet färdigställs med en stram tidsplan. Av dessa orsaker konstaterades att huvudregeln är att materialet översätts till svenska inom ramen för de tillgängliga resurserna, när det är motiverat. Landskapet Åland förväntas enligt statsrådets kansli tydligt och i god tid ange vilka handlingar eller delar av handlingar som behövs på svenska.

3.1.2 Ställningstagande

En förutsättning för att landskapets myndigheter effektivt och enligt jämlika principer ska kunna delta i beredningen av EU-ärenden på det sätt som avses i självstyrelselagens 59 a § 1 mom. är enligt min uppfattning att de nationella beredningshandlingar som upprättas inom statsrådet i enlighet med självstyrelselagens 38 § avfattas på svenska då de ska sändas till landskapets myndigheter. Det är i sådana fall fråga om skriftväxling mellan rikets och landskapets myndigheter. Sådana handlingar ska också tillställas landskapet i så god tid att tjänstemännen hinner ta del av dem innan ärendet behandlas i beredningsorganet. I annat fall kan följden bli att intresset att delta i mötena minskar och att landskapets faktiska påverkningsmöjligheter försämras.

Den gällande lagstiftningen förutsätter emellertid inte i sig att alla beredningshandlingar som inom statsrådet upprättas i EU-ärenden översätts till svenska, oberoende av ärendets relevans för landskapet Åland. Situationen blir problematisk i sådana fall då det aktuella materialet är omfattande och det inte råder klarhet om i vilken mån handlingarna gäller ett sådant ärende som avses i självstyrelselagens 59 a §. Enligt utredningen försökte man år 2005 rätta till situationen så att beredningsorganens föredragningslistor översätts för att göra det lättare för landskapets tjänstemän att bedöma om det finns anledning att begära översättning av en viss handling. Landskapsregeringen anser emellertid i sin utredning att detta inte är tillräckligt för att självstyrelselagens syften ska kunna anses vara uppfyllda. Å andra sidan har landskapsregeringen inte föreslagit någon lösning på problemet.

Man kan sålunda ställa frågan om det enbart på basis av föredragningslistan är möjligt att bilda sig en uppfattning om innehållet i eller betydelsen av den egentliga beredningshandlingen. Enligt min åsikt är det tämligen orimligt att landskapsregeringens tjänstemän – såsom konstateras i statsrådets kanslis utlåtande – tydligt ska ange vilka handlingar de behöver på svenska, om de på grundval av föredragningslistan måste bedöma betydelsen av en handling i en situation då den eventuellt inte ens existerar.

I statsrådets kanslis utredning nämns nämligen som en orsak till att översättning sker endast i ringa mån att materialet ofta färdigställs med en stram tidsplan, dagarna före mötet. Man kan sålunda enligt min åsikt med rätta undra hur landskapets tjänstemän i sådana situationer ens kan fråga efter en viss handling i god tid, om rikets ansvariga tjänstemän inte ännu kan ge närmare besked om den.

Med anledning av det som konstateras ovan anser jag att landskapsregeringens farhågor är befogade när det gäller möjligheterna att uppfylla självstyrelselagens syften.

Enligt min uppfattning är det skäl att i enskilda fall understryka betydelsen av att landskapets och rikets ansvariga tjänstemän kommunicerar med varandra vid beredningen av EU-ärenden som eventuellt berör Åland, i situationer där de från Ålands synpunkt relevanta handlingarna för ett visst möte inte ännu existerar. Kommunikationen kan anses vara ett viktigt och effektivt sätt att förverkliga landskapets inflytande i EU-ärenden.

Landskapsregeringen hänvisar inte till något enskilt EU-ärende där beredningsprocessen visat sig vara problematisk från landskapets synpunkt. Jag kan därför inte ta närmare ställning till frågan från denna synpunkt. På ett mera allmänt plan konstaterar jag att det inte är justitieombudsmannens sak att avgöra hur beredningen av ärenden som avses i självstyrelselagens 59 a § borde ordnas i praktiken. Det är närmast en ändamålsenlighetsfråga hur beredningen av dessa ärenden kan ordnas på ett sådant sätt att landskapets rättigheter enligt självstyrelselagen förverkligas. De ärenden som behandlas i olika beredningssektioner skiljer sig från var-

andra både till sin omfattning och till antalet. Det är sålunda viktigt att rikets och landskapets myndigheter gemensamt försöker lösa den aktuella frågan, som både enligt landskapsregeringens åsikt och enligt den uppfattning som jag bildat mig på basis av statsrådets kanslis utlåtande kunde lösas på ett bättre sätt än för närvarande.

Enligt statsrådets kanslis yttrande påbörjade statsrådets EU-sekretariat i mars 2007 en process som syftar till att granska och vid behov revidera alla existerande anvisningar om beredning av EU-ärenden. En revidering av anvisningarna angående Åland sker som bäst i samråd mellan Ålands landskapsregering och justitieministeriet. Justitieministeriets lagberedningsavdelning meddelade 24.6.2008 att frågan om samordning av Ålandsärendena inom statsrådet i maj innevarande år behandlats vid ett möte som hölls av ministeriernas kontaktpersoner för Ålandsärenden. I det sammanhanget tog man också upp frågan om landskapsregeringens deltagande i beredningen av EU-ärenden. Enligt uppgift från justitieministeriet kommer landskapsregeringen och justitieministeriet att fortsätta sin dialog om frågan i höst.

Justitieombudsmannen kan inte befatta sig med hur myndigheter och tjänstemän utövar sin prövningsrätt, om de inte har överskridit eller på annat sätt missbrukat den. Eftersom det material som jag haft tillgång till är av allmän karaktär har jag inte tillräckliga rättsliga skäl att anse att de organ som svarar för beredningen av EU-ärenden i detta avseende handlat lagstridigt i något enskilt fall, trots att förfarandena vid den skriftliga beredningen på ett mera allmänt plan har föranlett kritik från min sida. I fråga om språket och tolkningsarrangemangen vid beredningssektionernas möten har däremot inte framkommit någonting som skulle föranleda ytterligare ställningstaganden från min sida.

Ärendet föranleder till denna del inga andra åtgärder från min sida än att jag för kännedom meddelar statsrådets kansli och justitieministeriet, som i statsrådet svarar för samarbetet i Ålandsärenden, de synpunkter som jag framför ovan.

3.2

Begäran om yttranden

3.2.1

Utgångspunkter för bedömningen

I landskapsregeringens utredning nämns också problemet med den långa tidsutdräkt som uppstår vid översättning av omfattande texter, t.ex. propositioner eller kommittébetänkanden, och som medför att landskapsmyndigheterna avkrävs utlåtanden och yttranden innan texten i sin helhet är översatt. Utlåtandet måste i många fall baseras på en kort resumé som utgör ett alltför bristfälligt underlag. Som exempel nämns två propositioner för vilka remisstiden enligt landskapsregeringens åsikt blivit orimligt kort.

Enligt språklagens 30 § 1 mom. stiftas och publiceras lagarna på finska och svenska. Likaså utfärdas förordningar och myndigheternas rättsnormer på båda nationalspråken. I språklagens 31 § 1 mom. föreskrivs att ministeriers, statliga kommittéers, kommissioners, arbetsgruppers och andra liknande organs lagförslag och tillhörande betänkanden publiceras på finska. Publikationen ska dessutom innehålla ett sammandrag samt den föreslagna lagtexten på svenska.

I språklagens 31 § 2 mom. föreskrivs att om betänkandet enligt det behöriga ministeriets prövning har stor betydelse för den svenskspråkiga befolkningen, ska det publiceras i sin helhet på svenska. Likaså ska lagförslag eller betänkanden som gäller enbart landskapet Åland eller som har särskilt stor betydelse för landskapet alltid publiceras i sin helhet på svenska. Om ett lagförslag eller ett betänkande har betydelse främst för den svenskspråkiga befolkningen eller

för landskapet Åland, kan det enligt 3 mom. publiceras på svenska tillsammans med ett sammandrag och den föreslagna lagtexten på finska.

I självstyrelselagens 33 § föreskrivs att innan republikens president, statsrådet, ett ministerium eller någon annan myndighet utfärdar föreskrifter som uteslutande gäller landskapet eller som annars har särskild betydelse för landskapet, ska landskapsregeringens utlåtande i saken inhämtas.

3.2.2

Remiss av betänkanden

Jag konstaterar för det första att språklagens 31 § endast gäller frågan om vilket språk betänkanden ska publiceras på medan remisspråket när det gäller Ålandsärenden bestäms med stöd av vad som i självstyrelselagens 38 § föreskrivs om skriftväxlingsspråket. Språklagen ger inte över huvud taget ministerierna prövningsrätt när det gäller upprättande och publicering av en svenskspråkig version, när det är fråga om ett betänkande som gäller enbart landskapet Åland eller har stor betydelse för den svenskspråkiga befolkningen. Det är emellertid en prövningsfråga när ett ärende är av det sist nämnda slaget.

Om ett ministerium ber en landskapsmyndighet yttra sig om t.ex. ett betänkande ska begäran om yttrande emellertid enligt självstyrelselagens 38 § avfattas på svenska trots att ärendet inte på det sätt som avses i språklagen från publiceringssynpunkt anses ha stor betydelse för landskapet eller den svenskspråkiga befolkningen. Däremot är det enligt min åsikt tolkningsbart om ett betänkande eller en annan handling som sänds på remiss är en sådan i självstyrelselagens 38 § avsedd skrivelse eller annan handling som utväxlas mellan landskapsmyndigheterna och statens myndigheter och som för Åland ska översättas till svenska, om den inte i enlighet med språklagen ursprungligen ska publiceras på svenska. Frågan behandlas inte närmare i motiveringen till bestämmelsen (se RP 73/1990 rd, s. 88).

Eftersom landskapsregeringen i sin utredning inte närmare anger vilka betänkanden eller andra motsvarande handlingar som varit bristfälliga i fråga om den svenskspråkiga versionen kan jag inte närmare ta ställning till frågan utgående från något enskilt fall. På ett allmänt plan konstaterar jag emellertid att om ett ministerium tillämpar en sådan praxis som landskapsregeringen nämner och som innebär att landskapsregeringen måste basera sitt yttrande på en kort svensk resumé, är förfarandet problematiskt i sådana fall då resumén och begäran om yttrande inte är så informativa att landskapsregeringen kan bilda sig en uppfattning om ärendet.

3.2.3

Remiss av propositionsutkast

I fråga om de två regeringspropositioner (250 och 253/2006 rd) som landskapsregeringen nämner som exempel har social- och hälsovårdsministeriet gett en närmare utredning och nämnt de faktorer som i allmänhet kan leda till att den svenskspråkiga versionen av en proposition fördröjs. Som en orsak nämner ministeriet att tidsschemat för beredningen av propositioner är ytterst snäv samt att många viktiga frågor fortfarande är öppna i beredningens slutskede.

Jag konstaterar för det första att en förutsättning för en lyckad lagstiftning är att så många motiverade samhällliga åsikter och aspekter som möjligt kommer till tals och beaktas. Med tanke på lagberedningens slutresultat och syftet med remissförfarandet är det skäl att inte bestämma orimligt korta tidsfrister enbart med åberopande av ett snävt tidsschema. Alltför korta tidsfrister kan ge intryck av att yttranden begärs endast för formens skull. Det är viktigt och fören-

ligt med god lagberedningssed att i remissammanhang iaktta opartiska och rimliga principer – också beträffande tidsfristerna.

I fråga om den ena som exempel nämnda propositionen (RP 250/2006 rd; elektroniska recept mm.) konstaterar ministeriet att efter att översättningen blev kvar återstod en vecka för beredning av yttrandet. Den slutliga propositionen omfattar nästan 50 sidor. Av propositionen framgår att ca 80 yttranden hade begärts om propositionsutkastet och att ca 60 yttranden slutligen kom in. I fråga om den andra proposition som landskapsregeringen nämner som exempel (RP 253/2006 rd; elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården) konstaterar ministeriet i sin utredning endast att den sändes på remiss genast efter att översättningen blivit klar. Den slutliga propositionen omfattar 79 sidor. I beredningsskedet begärdes över 130 yttranden och ca 100 yttranden kom in.

Den omständigheten att det svenskspråkiga utkastet som sänds på remiss blir klart senare än det finskspråkiga borde enligt min åsikt beaktas när tidsfristen bestäms. Vid lagberedning bör remissinstanserna behandlas jämlikt. Exempelvis i sådana fall som avses ovan, där ett stort antal yttranden begärs och kommer in, skulle den fortsatta behandlingen i ministeriet enligt min åsikt inte nödvändigtvis – åtminstone inte nämnvärt eller eventuellt inte alls – som helhet betraktad försenas t.ex. om man med beaktande av den sena tidpunkten då översättningen blivit klar skulle förhålla sig mera flexibelt till vissa remissinstanser, oberoende av att tidtabellen för den fortsatta beredningen av propositionen i övrigt är sväv.

Jag konstaterar också att i propositionerna och de föregående utkasterna vanligen ingår också relativt oföränderliga avsnitt som kan börja översättas även om texten i övrigt inte är färdigt (t.ex. allmänna motiveringens avsnitt om beskrivning och bedömning av nuläget, internationella jämförelser, propositionens mål och ärendets beredning). Till denna del är det enligt min åsikt möjligt att åtminstone i viss mån påskynda färdigställandet av den slutliga översättningen. Det är i stor utsträckning fråga om de i lagberedningsarbetet tillämpade arbetsmetoderna och deras ändamålsenlighet.

I ärendet har emellertid inte heller till denna del framkommit lagstridigt eller annars klandervärt förfarande som skulle föranleda andra åtgärder från min sida än att jag för kännedom meddelar social- och hälsovårdsministeriet de synpunkter som jag anför ovan.

3.3

Publicering av handböcker, anvisningar och meddelanden

3.3.1

Utgångspunkter för den rättsliga bedömningen

Till denna del är det enligt min åsikt inte enbart fråga om Åland utan på ett mera allmänt plan om i vilken mån myndigheterna över huvud taget är skyldiga att publicera material på båda nationalspråken. Landskapsregeringen konstaterar också i sin utredning att i ärenden där Åland har egen lagstiftningsbehörighet kan landskapsmyndigheterna inte hänvisa till 38 § i självstyrelselagen och kräva översättningar.

Myndigheterna är skyldiga att producera och distribuera information. Enligt 20 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ska en myndighet främja öppenhet i sin verksamhet och i detta syfte vid behov sammanställa handböcker, statistik och andra publikationer samt datamaterial om sina tjänster, sin beslutspraxis samt om samhällsförhållandena och samhällsutvecklingen inom sitt verksamhetsområde. Vid bedömningen av skyldigheten att sammanställa information ska myndigheten beakta i vilken mån upplysningar om dess verksamhet står att få med hjälp av handlingsoffentligheten eller på basis av den allmänna stati-

stikproduktionen (se RP 30/1998 rd, s. 81). Enligt 2 mom. i samma paragraf ska en myndighet dessutom informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till dess verksamhetsområde.

I språklagens 7 kap. föreskrivs om språken i lagar och andra författningar (30 §), i lagförslag och betänkanden (31 §) och i myndigheternas allmänna – uttryckligen till allmänheten – riktade information (32 §). Enligt den sistnämnda paragrafens 1 mom. ska information som statliga och kommunala myndigheter riktar till allmänheten ges på finska och svenska i tvåspråkiga kommuner. Det behöriga ministeriet ska se till att information som är väsentlig för individens liv, hälsa och säkerhet samt för egendom och miljön ges på båda nationalspråken i hela landet. Enligt motiveringen till bestämmelsen ska det behöriga ministeriet från fall till fall avgöra vilken information som är av det slag som avses i bestämmelsen, dvs. information som gäller de grundläggande rättigheterna. Information som avses i bestämmelsen är t.ex. varningar om olyckor, undantagsförhållanden, gifter, luftföroreningar, exceptionella naturförhållanden, nödsituationer, epidemier eller andra motsvarande situationer (RP 92/2002 rd, s. 95).

Enligt språklagens 32 § 2 mom. ska en tvåspråkig myndighets meddelanden, kungörelser och anslag samt annan information till allmänheten finnas på finska och svenska.

Att utredningar, beslut eller andra liknande texter som en myndighet utarbetat publiceras medför enligt samma paragrafs 3 mom. inte att de behöver översättas som sådana. Enligt samma lagrum ska myndigheten dock se till att både den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens behov av information tillgodoses. Enligt motiveringen till bestämmelsen medför den omständigheten att utredningar, beslut eller andra jämförbara texter publiceras inte att detta behöver ske i samma form eller omfattning på både finska och svenska, om inte något annat följer av sakens natur. Myndigheten kan således uppfylla sin skyldighet även då informationen på det andra nationalspråket sker antingen i en annan form eller i mindre utsträckning. Avsikten med bestämmelsen är att göra det möjligt för myndigheterna att snabbt och smidigt publicera offentliga handlingar utan att kravet på information på två språk ska medföra oskäligt dröjsmål eller bli ett hinder för information (RP 92/2002 rd, s. 95).

3.3.2

Preliminära synpunkter

Den ovan nämnda regleringen ger enligt min åsikt inte något direkt svar på frågan om vilket språk som ska användas vid publicering av bl.a. sådana publikationer som avses här. Bestämmelserna ger myndigheterna prövningsrätt och justitieombudsmannen kan inte ta ställning till frågan om hurudant material myndigheterna ska publicera i olika situationer eller hur den svenskspråkiga informationen ska ordnas i något enskilt fall.

I justitieombudsmannens beslutspraxis har det t.ex. i fråga om anvisningar inom polisförvaltningen på ett allmänt plan ansetts att anvisningar som inte enbart är förvaltningsinterna utan i sista hand har betydelse för de grundlagsenliga rättigheterna och skyldigheterna ska publiceras på båda språken (t.ex. biträdande justitieombudsman Ilkka Rautios beslut 16.10.2003, dnr 2824/4/02). Här kan nämnas att det under de senaste åren också har varit fråga om i vilken utsträckning polisförvaltningens anvisningar gäller i landskapet Åland (t.ex. biträdande justitieombudsman Jukka Lindstedts beslut 14.5.2007, dnr 2670/2/05). Frågan är såtillvida relevant att sådana av inrikesministeriets polisavdelning utfärdade anvisningar som anses gälla också i landskapet Åland måste finnas på svenska. Till denna del har samarbetet mellan inrikesministeriets polisavdelning och landskapsregeringen samt en genomgång av de nämnda anvisningarna lett till ett positivt slutresultat, vilket innebär att situationen numera enligt landskapsregeringens åsikt kan anses vara tillfredsställande. Enligt min åsikt är det skäl att prioritera

detta slag av samarbete också inom andra förvaltningsområden, i den mån som landskapsmyndigheterna anser att problem förekommer.

3.3.3

Handböcker och instruktioner

I fråga om handböckerna Säker läkemedelsbehandling och Akutvård för berusade personer, som landskapsregeringen hänvisar till, framgår det av social- och hälsovårdsministeriets yttrande att den förstnämnda handboken blev klar under vintern 2006 och översättningen ungefär ett år senare, medan översättningen av den andra handboken blev klar och publicerades samtidigt som den finskspråkiga versionen. Med beaktande av lagstiftningen och den prövningsrätt som den ger myndigheten och likaså de åtgärder som vidtagits, är min slutsats till denna del att det i ärendet inte framkommit någonting som föranleder ytterligare åtgärder från min sida.

3.3.4

Epidemibulletiner

Enligt den utredning som inkommit från landskapsregeringens social- och miljöavdelning sänder Folkhälsoinstitutet ut brådskande epidemibulletiner till länsläkare, infektionsläkare och andra nyckelpersoner samt till sjukvårdsdistrikt enbart på finska, medan däremot mindre brådskande direktiv och instruktioner distribueras även på svenska.

Folkhälsoinstitutet beklagar i sin utredning bristerna i sin svenskspråkiga webbtjänst och epidemiinformation. Folkhälsoinstitutet framhåller att det givetvis strävar efter att i all sin verksamhet ge de svenskspråkiga finländarna hälsoråd och anvisningar på deras eget modersmål. Vidare konstaterar institutet att epidemibulletiner i brådskande fall alltid måste publiceras på båda nationalspråken, även om det inte alltid är möjligt att vänta på översättningen innan publiceringen sker. I brådskande fall bör epidemibulletinerna av smittobegränsningsskäl publiceras så fort som möjligt. Vid produktion av epidemibulletiner på både svenska och finska är det dock inte enbart fråga om översättning. För att garantera de olika språkversionernas kvalitet och framför allt riktighet bör texter som översatts till det andra inhemska språket alltid kontrolleras av sakkunnig svenskspråkig personal, som inte alltid finns tillgänglig i brådskande situationer.

Jag konstaterar för det första att informationen till sjukvårdsdistrikten och hälsovårdspersonalen är en viktig del av Folkhälsoinstitutets i 6 § 4 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar stadgade arbete som gäller bekämpning av smittsamma sjukdomar. Folkhälsoinstitutets förfarande kan enligt min åsikt med beaktande av självstyrelselagens 38 § kritiseras såtillvida att endast finskspråkiga bulletiner sänds också till landskapets hälsovårdsmyndigheter. Självstyrelselagens 38 § om skriftväxlingsspråket mellan statens och landskapets myndigheter förutsätter att landskapets hälsovårdsmyndigheter får bulletinerna på svenska.

Med beaktande av de omständigheter vid publiceringen av bulletinerna som Folkhälsoinstitutet nämner i sin utredning anser jag emellertid att ärendet i fråga om Folkhälsoinstitutet till denna del inte förutsätter andra åtgärder från min sida än att jag för kännedom meddelar institutet min uppfattning om skriftväxlingsspråket. Samtidigt uppmärksammar jag institutet på den omständigheten att i samband med laglighetskontroll kan resursskäl inte åberopas som en grund att avvika från de förfaranden som lagen förutsätter. Jag meddelar också social- och hälsovårdsministeriet min uppfattning för kännedom.

3.3.5

Registret över smittsamma sjukdomar

I enlighet med 23 a § 2 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar upprätthåller Folkhälsoinstitutet ett riksomfattande register över smittsamma sjukdomar för bekämpning av smittsamma sjukdomar, förebyggande och uppföljning av spridningen av dem samt statistikföring och forskning. I fråga om registrets tvåspråkighet konstaterar jag att språklagen reglerar framför allt medborgarnas språkliga rättigheter gentemot myndigheterna. Däremot kan från lagen inte härledas någon uttrycklig förpliktelse att upprätthålla t.ex. för myndigheternas interna bruk avsedda register både finska och svenska. Den enda bestämmelsen i språklagen som gäller myndigheternas interna verksamhet är 26 §, enligt vilken statliga myndigheter som sitt arbetspråk använder majoritetsspråket i ämbetsdistriktet, om det inte är mer ändamålsenligt att använda det andra språket eller båda språken eller av särskilda skäl ett främmande språk.

Vid sökning och användning av uppgifter i det nämnda registret är det inte i egentlig mening fråga om sådan skriftväxling som avses i självstyrelselagens 38 §. Registeruppgifterna är emellertid på motsvarande sätt som den ovan nämnda epidemibulletinerna viktiga för patient-säkerheten. Problematiska situationer kan uppkomma om en enspråkigt svensk, t.ex. åländsk hälsovårdsmyndighet måste använda ett finskspråkigt register. Med tanke på kundbetjäningen skulle det enligt min mening vara till fördel om hälsovårdspersonalen också på andra svenskspråkiga områden kunde få tillgång till registret på sitt modersmål.

Till denna del hänvisar Folkhälsoinstitutet till att serviceformen är relativt ny och beklagar att webb-användarsnittet inte ännu översatts till svenska. Delvis beror detta på att servicen inte till en början haft svenskspråkiga användare. Denna brist har nu uppmärksamats och kommer att åtgärdas inom loppet av år 2009. Folkhälsoinstitutet påpekar dock att registret för allmänheten öppna del har funnits tillgänglig på svenska i flera års tid. Enligt min åsikt föranleder Folkhälsoinstitutets förfarande i detta avseende inga ytterligare åtgärder från min sida.

3.3.6

Vissa andra anvisningar

Till den del som landskapsregeringen i sin utredning hänvisar till vissa anvisningar som Rättsskyddscentralen för hälsovården utfärdat i syfte att koordinera länsstyrelsernas verksamhet, har Rättsskyddscentralen enligt utredningen inte på basis av de givna uppgifterna kunnat utröna vilken publikation det är fråga om. På basis av det material som jag har till mitt förfogande kan jag sålunda inte ta ställning till ärendet.

3.4

Besvarande av e-post

Av handlingarna framgår att en tjänsteman vid Livsmedelssäkerhetsverket gett ett finskspråkigt svar på ett svenskspråkigt brev från en tjänsteman i landskapet Åland. Förfarandet strider mot självstyrelselagens 38 § 1 mom., vilket Livsmedelssäkerhetsverket medger i sin utredning.

Eftersom verket uppger att det kommer att se till att de elektroniska och skriftliga dokumenten i fortsättningen alltid skickas på svenska till Åland anser jag att det inte finns anledning att till denna del vidta andra åtgärder än att jag för kännedom meddelar Livsmedelssäkerhetsverket min uppfattning om dess felaktiga förfarande.

4

ÅTGÄRDER

Jag meddelar för kännedom statsrådets kansli och justitieministeriet mina ovan i avsnitt 3.1.2 framförda synpunkter på beredningen av EU-ärenden.

Jag meddelar för kännedom social- och hälsovårdsministeriet mina ovan i avsnitt 3.2.3 framförda synpunkter på remissförfaranden.

Jag meddelar för kännedom Folkhälsoinstitutet och social- och hälsovårdsministeriet min ovan i avsnitt 3.3.4 framförda uppfattning om språket i epidemibulletiner.

Jag meddelar för kännedom Livsmedelssäkerhetsverket min ovan i avsnitt 3.4 framförda uppfattning om besvarande av e-postmeddelanden.

I det syfte som framgår ovan sänder jag mitt beslut till statsrådets kansli och justitieministeriet samt till jord- och skogsbruksministeriet för vidarebefordran till Livsmedelssäkerhetsverket och till social- och hälsovårdsministeriet för vidarebefordran till Folkhälsoinstitutet, till Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården och till Rättsskyddscentralen för hälsovården.

Dessutom sänder jag beslutet samt de utredningar och yttranden som inhämtats i ärendet för kännedom till Ålands landskapsregering.

- - -

27.6.2008

Dnr 3433/2/06

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

VALTION VIRANOMAISEN JA AHVENANMAAN MAAKUNNAN VÄLISEN YHTEYDENPIDON KIELI

1

ASIAN VIREILLE TULO

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen sosiaali- ja ympäristöosastolle 27.9.2006 tekemälläni tarkastuksella maakunnan edustajat toivat esiin, että valtakunnan viranomaiset eivät aina noudattaneet Ahvenanmaan itsehallintolain 38 §:ää, jonka mukaan valtion viranomaisten ja maakunnan viranomaisten välisessä kirjeenvaihdossa oli käytettävä ruotsia.

Asian tarkempaa tutkimista varten pyysin 19.10.2006 maakunnan hallitusta toimittamaan yksityiskohtaisemman selvityksen ongelmasta. Tässä tarkoituksessa maakunnan hallitus toimitti minulle 14.12.2006 päivätyn selvityksen dnro K10/06/1/49 liitteineen.

Asiakirjoista ilmeni, että ongelmallisena pidettiin muun muassa Euroopan unionin asioiden valmistelua. Näiden asioiden valmisteluasiakirjojen kääntämiseen ja kokouskieleen liittyvään ongelmaan viitattiin erityisesti koulutus- ja kulttuuriosaston, sosiaali- ja ympäristöosaston, elinkeino-osaston ja rahoitusosaston selvityksissä. Maakunnan hallituksen käsityksen mukaan Ahvenanmaata koskevat valmisteluasiakirjat olisi itsehallintolain 38 §:n mukaisesti käännettävä ruotsiksi, ja toisinaan näin oli tapahtunutkin. Usein asiakirjojen määrä oli kuitenkin niin laaja ja asian merkitys Ahvenanmaalle epäselvä, että asiakirjoja ei käännetty lainkaan. Tätä maakunnan hallitus piti epätydyttävänä. Edelleen selvityksestä ilmeni, että valmistelujaostojen

esityslistat käännettiin nykyään ruotsiksi helpottamaan käännösten pyytämistä. Tätä pidettiin selvänä mutta kuitenkin riittämättömänä parannuksena. Myös kokouskieli (suomi) aiheutti maakunnan hallituksen mukaan ongelmia aktiiviselle osallistumiselle.

Maakunnan hallituksen sosiaali- ja ympäristöosaston 30.11.2006 päivätyssä selvityksessä (nro 267 S10) tuotiin puolestaan esiin muun muassa erilaisiin lausuntopyyntöihin, oppaisiin, tiedotteisiin, rekistereihin ja sähköpostiviesteihin liittyneet kielelliset ongelmat.

2 SELVITYS

Asian tutkimiseksi hankittiin seuraavat selvitykset ja lausunnot:

- 1) valtioneuvoston kanslian lausunto 23.8.2007 (dnro 798/02/2007),
- 2) maa- ja metsätalousministeriön lausunto 29.8.2007 (dnro 2078/032/2007),
- 3) Elintarviketurvallisuusviraston selvitys 27.7.2007 (dnro 5012/010/2007),
- 4) sosiaali- ja terveysministeriön lausunto 14.9.2007 (dnro STM/2147/2007),
- 5) Kansanterveyslaitoksen selvitys 15.8.2007 (dnro KTL 338/2007) ja
- 6) Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen 13.8.2007 päivätty selvitys (dnro 2391/009/2007).

3 RATKAISU

3.1 EU-asioiden valmistelu

3.1.1 Arvioinnin lähtökohdat

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen toimittamissa asiakirjoissa tuotiin esiin muun muassa Euroopan unionin asioiden kansallisten valmisteluasiakirjojen kääntämiseen ja kokouskieleen liittyneet ongelmat. Kyse on tältä osin Ahvenanmaan itsehallintolain 59 a §:n 1 momentin noudattamisen arvioimisesta. Kyseisen lainkohdan mukaan maakunnan hallituksella on oikeus osallistua valtioneuvoston piirissä Euroopan unionissa tehtäviä päätöksiä edeltävään Suomen kannanottojen valmisteluun, jos päätösvalta asiassa muutoin tämän lain mukaan kuuluisi maakunnan toimivaltaan tai asialla muuten voi olla erityistä merkitystä maakunnalle.

Edellä mainitussa säännöksessä ei maakunnan näkökulmasta oteta erikseen kantaa valmisteluasiakirjojen kieleen, jota onkin arvioitava itsehallintolain 38 §:n 1 momentin nojalla. Sanotun lainkohdan mukaan maakunnan viranomaisten ja maakunnassa toimivien valtion viranomaisten välillä vaihdettavat kirjoitukset ja muut asiakirjat on laadittava ruotsin kielellä. Sama koskee kirjoitusten ja asiakirjojen vaihtoa yhtäältä mainittujen viranomaisten ja Ahvenanmaan valtuuskunnan sekä toisaalta valtioneuvoston, keskushallinnon viranomaisten sekä sellaisten ylioikeuksien ja muiden valtion viranomaisten välillä, jonka toimialueeseen maakunta tai sen osa kuuluu.

EU-asioiden valmistelua koskevan itsehallintolain 9 a luvun tarkoitus on turvata maakunnan vaikutusvalta itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Erityisesti 59 a §:n perusteluissa (HE 18/2002 vp) on todettu, että yhteisen valmistelun tavoitteena on yhteensovittaa valtakunnan ja maakunnan kannat siten, että Suomi voi esittää Euroopan unionin toimielimissä yhden kannanoton. Valtakunnan ja maakunnan etujen tehokas valvominen edellyttää yleensä sitä, että asioissa saavutetaan ensin yhteisymmärrys kansallisella tasolla. Hallituksen esityksen mukaan säännösehdotus merkitsee sitä, että valtakunnan ja maakunnan tulee pyrkiä saavuttamaan yhteinen kannanotto asioissa, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat maakunnan toimivaltaan.

Valtioneuvoston kanslian selvityksen mukaan vuonna 2005 oli valtioneuvoston piirissä päädytty sellaiseen ratkaisuun, että EU-asioiden komitean ja EU-ministerikomitean esityslistojen lisäksi ruotsiksi käännetään myös kaikkien sellaisten valmistelujaostojen esityslistat, joihin maakunnan hallitus on nimennyt edustajan. Sen sijaan siihen, että valmisteluasiakirjoja ei ryhdytty kääntämään, olivat selvityksen mukaan vaikuttaneet yhtäältä se, että kansallinen lainsäädäntö ei sitä edellyttänyt, ja toisaalta kääntämisresurssien rajallisuus ja tiukkoihin aikatauluihin liittyneet syyt. Näistä syistä oli päädytty siihen, että pääsäännön mukaan asiakirjat käännetään käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa, kun se on perusteltua. Ahvenanmaan maakunnan odotetaan valtioneuvoston kanslian mukaan ilmoittavan selkeästi ja hyvissä ajoin, mitkä asiakirjat tai mitkä osat asiakirjasta tarvitaan ruotsiksi.

3.1.2

Kannanotto

Käsitykseni mukaan maakunnan viranomaisten täysipainoinen ja yhdenvertainen osallistuminen itsehallintolain 59 a §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla EU-asioiden valmisteluun edellyttää, että tällaisia asioita koskevat kansalliset valtioneuvoston piirissä laadittavat valmisteluasiakirjat laaditaan itsehallintolain 38 §:n mukaisesti ruotsiksi silloin, kun ne toimitetaan maakunnan viranomaisille. Kyse on tällöin valtakunnan viranomaisten kirjeenvaihdosta maakunnan viranomaisiin päin. Tällaiset asiakirjat tulisi myös toimittaa maakuntaan riittävän ajoissa, jotta niihin olisi mahdollista perehtyä asianmukaisesti ennen asian käsittelyä valmisteluelimessä. Mikäli näin ei käy, seurauksena voi olla, että halukkuus osallistua kokouksiin vähenee ja maakunnan tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet heikkenevät.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei kuitenkaan sinänsä edellytä, että kaikkien valtioneuvoston piirissä valmisteltavien EU-asioiden valmisteluasiakirjat tulisi kääntää ruotsiksi riippumatta siitä, onko asialla merkitystä Ahvenanmaan maakunnalle vai ei. Ongelmalliseksi tilanne muodostuu silloin, jos esillä oleva aineisto on laaja ja on epäselvää, missä määrin se koskee itsehallintolain 59 a §:n tarkoittamaa asiaa. Saamani selvityksen mukaan tilanteeseen oli vuonna 2005 pyritty saamaan korjausta siten, että valmisteluasiakirjojen esityslistat käännetään ruotsiksi helpottamaan sitä, että maakunnan virkamiehet kykenisivät arvioimaan tietyn asiakirjan käännöksen pyytämisen tarpeellisuutta. Maakunnan hallitus ei kuitenkaan minulle antamassaan selvityksessä pitänyt tätä riittävänä itsehallintolain täysimääräisen toteutumisen näkökulmasta. Toisaalta se ei esittänyt, millä tavalla asiaan olisi sen mielestä löydettävissä ratkaisu.

Voidaankin kysyä, missä määrin pelkän esityslistan perusteella on mahdollista arvioida varsinaisen valmisteluasiakirjan sisältöä tai merkitystä. Mielestäni on jossakin määrin kohtuutonta odottaa – siten kuin valtioneuvoston kanslian selvityksessä on todettu – Ahvenanmaan maakunnan hallituksen virkamiesten ilmoittavan selvästi, mitkä asiakirjat he haluavat käännettäväksi, jos heidän tulee tehdä arvio asiakirjan merkityksestä esityslistan perusteella tilanteessa, jossa asiakirjoja ei vielä ehkä ole olemassakaan.

Valtioneuvoston kanslian selvityksessä on nimittäin yhtenä perusteena kääntämisen vähäisyydelle vedottu siihen, että asiakirjat valmistuvat usein hyvin lähellä kokouksia. Tämän vuoksi voidaan mielestäni oikeutetusti kysyä myös, miten tällaisissa tilanteissa Ahvenanmaan virkamiehiltä voidaan edellyttää sitäkin, että asiakirjat tulisi pyytää hyvissä ajoin, jos valtakunnan vastuuvirkamieheltä ei vielä ole saatavissa asiakirjasta tarkempaa tietoa.

Edellä todetun johdosta pidän maakunnan hallituksen ilmaisemaa huolta itsehallintolaissa turvattujen oikeuksien toteutumisesta oikeutettuna.

Käsitykseni mukaan kussakin yksittäistapauksessa on tarpeen korostaa maakunnan ja valtakunnan vastuuvirkamiesten välisen vuoropuhelun merkitystä Ahvenanmaata mahdollisesti koskevan EU-asian valmistelun yhteydessä tilanteessa, jossa Ahvenanmaan kannalta merkittävät yksittäistä kokousta varten laadittavat asiakirjat eivät vielä ole lopullisesti valmistuneet. Sitä voidaan pitää tärkeänä ja käyttökelpoisena keinona maakunnan vaikuttamismahdollisuuden toteutumisen kannalta.

Maakunnan hallitus ei ole erikseen viitannut mihinkään yksittäiseen EU-asiaan, jonka valmisteluprosessi olisi maakunnan näkökulmasta osoittautunut ongelmalliseksi. Näin ollen en voi ottaa asiaan yksilöidymmin kantaa tästä näkökulmasta. Mitä tulee yleisemmin puheena olevaan kysymykseen, totean, että oikeusasiamiehen tehtävä ei ole ratkaista sitä, miten itsehallintolain 59 a §:n tarkoittamien EU-asioiden valmistelu tulisi järjestää käytännössä. Kyse on pitkälti tarkoituksenmukaisuudesta siinä, miten puheena olevien asioiden valmistelu järjestetään Ahvenanmaan maakunnalle itsehallintolaissa taattujen oikeuksien toteuttamiseksi. Eri valmistelujaostoissa käsiteltävät asiat ovat luonteeltaan erilaisia sekä laajuudeltaan että määrällisesti. Olennaista onkin, että valtakunnan ja maakunnan viranomaiset yhteisesti pyrkivät ratkaisemaan esillä olevan kysymyksen, jonka tähänastisessa toteuttamisessa näyttää saamani selvityksen mukaan olevan parantamisen varaa niin maakunnan hallituksen mielestä kuin valtioneuvoston kanslian selvityksestä saamani käsityksen perusteella.

Valtioneuvoston kanslian lausunnon mukaan valtioneuvoston EU-sihteeristö on keväällä 2007 käynnistänyt prosessin, jonka tarkoitus on tarkistaa ja tarvittaessa uudistaa kaikki olemassa olevat EU-asioiden valmistelua koskevat ohjeet. Ahvenanmaata koskevien ohjeiden uudistaminen toteutetaan yhteistyössä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja oikeusministeriön kesken. Oikeusministeriön lainvalmisteluosastosta 24.6.2008 saadun tiedon mukaan Ahvenanmaan asioiden yhteensovittamista valtioneuvostossa on kuluvan vuoden toukokuussa käsitelty näiden asioiden parissa eri ministeriöissä työskentelevien virkamiesten eli niin sanottujen Ahvenanmaa-yhdyshenkilöiden kokouksessa. Tässä yhteydessä on ollut esillä myös Ahvenanmaan maakunnan hallituksen osallistuminen EU-asioiden valmisteluun. Tätä asiaa koskevaa vuoropuhelua on ministeriöstä saadun tiedon mukaan tarkoitus jatkaa tulevana syksynä Ahvenanmaan maakunnan ja oikeusministeriön kesken.

Oikeusasiamies ei voi puuttua valvottaviensa harkintavallan käyttöön, ellei harkintavallan rajoja ole ylitetty tai sitä muuten ole käytetty väärin. Käytettävissäni olleen aineiston yleisluonteisuuden perusteella minulla ei ole riittäviä oikeudellisia edellytyksiä katsoa, että EU-asioiden valmistelusta vastaavat toimielimet olisivat tässä suhteessa menetelleet jossakin yksittäisessä asiassa lainvastaisesti, vaikkakin kirjallisessa valmistelussa käytössä olleet menettelytavat ovat yleisemmällä tasolla antaneet aihetta edellä esittämäni kriittiseen tarkasteluun. Valmistelujaostojen kokouksissa käytettävän kielen ja tulkkausjärjestelyjen osalta asiassa ei sitä vastoin ilmennyt sellaista, johon minulla olisi aihetta enemmälti ottaa kantaa.

Asia ei tältä osin anna aihetta enempiin toimenpiteisiin kuin että saatan edellä esittämäni näkökohdat valtioneuvoston kanslian ja Ahvenanmaan asioita koskevasta yhteistoiminnasta valtioneuvostossa vastaavan oikeusministeriön tietoon.

3.2

Lausuntopyynnöt

3.2.1

Arvioinnin lähtökohdat

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen selvityksessä kiinnitettiin huomiota myös laajojen tekstien, kuten hallituksen esitysten ja komiteamietintöjen kääntämiseen kuluvaan aikaan ja siihen, että maakunnan viranomaiset joutuvat usein antamaan lausuntonsa ennen kuin teksti on kokonaisuudessaan käännetty. Usein lausunto joudutaan antamaan lyhyen tiivistelmän perusteella. Esimerkkeinä mainittiin kaksi hallituksen esitystä, joiden osalta lausunnon antamiselle varatun ajan katsottiin jääneen liian lyhyeksi.

Kielilain 30 §:n 1 momentin mukaan lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Myös asetukset ja viranomaisten oikeussäännöt annetaan saman lainkohdan mukaan molemmilla kansalliskielillä. Kielilain 31 §:n 1 momentin mukaan ministeriön sekä valtion komitean, toimikunnan, työryhmän tai vastaavan toimielimen säädösehdotukset ja niihin liittyvät mietinnöt julkaistaan suomeksi. Julkaisuun otetaan myös ruotsinkielinen tiivistelmä ja säädösehdotuksen ruotsinkielinen teksti.

Samoin pykälän 2 momentin mukaan jos asianomaisen ministeriön harkinnan mukaan mietinnöllä on huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle, se on julkaistava kokonaisuudessaan ruotsiksi. Samoin säädösehdotus tai mietintö, joka koskee yksinomaan maakuntaa tai jolla on erityisen suuri merkitys maakunnalle, on julkaistava kokonaisuudessaan ruotsiksi. Jos säädösehdotuksella tai mietinnöllä on merkitystä pääasiassa ruotsinkieliselle väestölle tai Ahvenanmaan maakunnalle, se voidaan 3 momentin mukaan julkaista ruotsiksi siten, että julkaisuun otetaan suomenkielinen tiivistelmä ja säädösehdotuksen suomenkielinen teksti.

Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §:n mukaan ennen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto, ministeriö tai muu viranomainen antaa säädöksiä, jotka koskevat pelkästään maakuntaa tai joilla muuten on erityistä merkitystä maakunnalle, on asiasta hankittava maakunnan hallituksen lausunto.

3.2.2

Mietintöjä koskevat lausuntopyynnöt

Totean ensinnäkin, että kielilain 31 § ottaa kantaa vain mietintöjen julkaisemisessa käytettäviin kieliin, kun taas Ahvenanmaata koskevassa lausuntomenettelyssä käytetty kieli määräytyy itsehallintolain 38 §:n kirjeenvaihtokielen nojalla. Kielilaki ei jätä ministeriöille lainkaan harkintavalttaa ruotsinkielisen mietinnön laadinnan ja julkaisemisen suhteen, jos kyse on yksinomaan maakuntaa koskevasta tai maan ruotsinkielisen väestön kannalta merkittävänä pidetystä asiasta. Sen sijaan siinä jää harkinnalle sijaa, milloin asia on viimeksi mainitun kaltainen.

Jos taas ministeriöt pyytävät mietinnöistä yms. maakunnan viranomaisten lausuntoa, lausuntopyyntö tulee itsehallintolain 38 §:n nojalla laatia ruotsiksi, vaikkei asiaa kielilain tarkoittamalla tavalla pidettäisikään maakunnan tai ruotsinkielisen väestön kannalta merkittävänä mietinnön julkaisemisen näkökulmasta. Sen sijaan tulkinnanvaraista on mielestäni se, onko se mietintö tms. asiakirja, josta lausuntoa pyydetään, sellainen itsehallintolain 38 §:ssä tarkoitettu maakunnan ja valtion viranomaisten välillä vaihdettava kirjoitus tai muu asiakirja, joka tulisi kääntää Ahvenanmaata varten ruotsiksi, jos sitä ei kielilain nojalla ole alun perin julkaistava ruotsiksi. Asiaa ei ole enemmälti arvioitu säännöksen perusteluissa (ks. HE 73/1990 vp, s. 88).

Koska maakunnan hallituksen selvityksessä ei yksilöity lähemmin niitä mietintöjä tai muita vastaavia asiakirjoja, joiden osalta ruotsinkielisen version suhteen olisi ollut puutteita, en voi ottaa asiaan minkään yksittäisen tapauksen näkökulmasta enemmälti kantaa. Yleisellä tasolla totean kuitenkin, että jos jossakin ministeriössä on omaksuttu sellainen maakunnan hallituksen esiin nostama käytäntö, että maakunnan hallitus joutuu antamaan lausuntonsa mietinnöstä vain ruotsinkielisen tiivistelmän pohjalta, menettely on ongelmallinen, jos tiivistelmä ja siihen liittyvä lausuntopyyntö eivät ole riittävän kattavia asiaan perehtymisen näkökulmasta.

3.2.3

Hallituksen esitysluonnoksia koskevat lausuntopyynnöt

Maakunnan hallituksen selvityksessä esimerkkeinä mainittujen kahden hallituksen esityksen (250 ja 253/2006 vp) osalta sosiaali- ja terveysministeriö on antanut tarkemman selvityksensä ja tuonut esiin ne eri tekijät, jotka yleisesti saattavat vaikuttaa siihen, että hallituksen esityksen ruotsinkielisen version laatiminen viivästyy. Perusteena on mainittu erityisesti valmisteluun liittynyt kiire ja se, että vielä luonnosten valmistelun loppuvaiheessakin moni tärkeä asia oli avoinna.

Totean ensinnäkin lainsäädännön onnistuneisuuden edellyttävän, että mahdollisimman monet erilaiset perustellut yhteiskunnalliset mielipiteet ja näkemykset tulevat esille ja arvioitaviksi asiassa. Lainvalmistelun lopputuloksen laadun kannalta ja ottaen huomioon lainvalmisteluun liittyvän kuulemis- ja lausuntomenettelyn tarkoitus lausunnon antamiselle ei tulisi pelkästään valmistelun kiireeseen vedoten aiheettomasti asettaa kohtuuttoman lyhyitä määräaikoja. Liian tiukat määräajat voivat johtaa vaikutelmaan, että lausuntoa on pyydetty vain muodon vuoksi. Tasapuolisuuden ja oikeasuhtaisuuden noudattaminen – myös määräaikojen osalta – lausuntoja pyydetessä on tärkeää ja hyvän lainvalmistelutavan mukaista.

Esimerkkinä mainittua toista hallituksen esitystä (HE 250/2006 vp; sähköiset lääkemääräykset ym.) koskeneen luonnoksen osalta ministeriö totesi, että käännöksen valmistuttua maakunnalle jäi lausunnon antamiseen aikaa viikko. Sittemmin valmistunut hallituksen esitys oli laajuudeltaan hieman alle 50 sivua. Hallituksen esityksestä ilmenee, että esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto noin 80 taholta ja että lausuntoja annettiin lopulta noin 60. Toisen maakunnan hallituksen selvityksessä esimerkkinä mainitun hallituksen esityksen (HE 253/2006 vp; sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköinen käsittely) osalta ministeriön selvityksessä on todettu vain, että se lähetettiin lausunnon heti käännöksen valmistuttua. Lopullisen hallituksen esityksen laajuus oli 79 sivua. Siitä ilmenee, että valmisteluvaiheessa lausunnot oli pyydetty yli 130 taholta, ja lausuntoja oli saatu noin 100.

Se, että lausuntopyynnön pohjana oleva ruotsinkielinen luonnos valmistuu suomenkielistä myöhemmin, tulisi mielestäni ottaa huomioon asetettaessa määräaikoja lausunnon antamiselle. Kyse on lausunnonantajien yhdenvertaisesta kohtelemisesta lainvalmistelussa. Esimerkiksi edellä mainitun kaltaisissa tapauksissa, joissa lausuntoja pyydetään ja saadaan huomattava määrä, asian jatkovalmistelua ministeriössä ei nähdäkseni välttämättä – ainakaan sanottavammin jos kohta lainkaan – kokonaisuutena arvioiden viivästyttäisi esimerkiksi se, että joidenkin lausunnonantajien osalta määräaikaan suhtauduttaisiin käännöksen myöhäisestä valmistumisaikataulusta johtuen joustavammin riippumatta siitä, että hallituksen esityksen jatkovalmistelun aikataulu muuten olisikin kireä.

Totean myös, että hallituksen esityksiin ja niiden taustalla oleviin luonnoksiin sisältyy vakiintuneesti myös sellaisia verraten muuttumattomia jaksoja, joiden käänntämisen aloittaminen voisi olla mahdollista, vaikkei luonnos muuten vielä olisikaan täysin valmis (esimerkiksi yleisperusteluihin sisältyvä nykytilan kuvaus, kansainvälinen vertailu, nykytilan arviointi, esityksen tavoitteet ja asian valmistelun kuvaus). Tällä olisi nähdäkseni ainakin jossakin määrin mahdol-

lista nopeuttaa lopullisen käännöksen valmistumisaikataulua. Kyse on tältä osin hyvin pitkälti lainvalmistelutyöhön liittyvistä työtavoista ja niiden tarkoituksenmukaisuudesta.

Asiassa ei kuitenkaan tältä osin ilmennyt sellaista lainvastaista tai muuten moitittavaa menettelyä, jonka johdosta minulla olisi oikeudellisia perusteita ryhtyä enempiin toimenpiteisiin kuin että saatan edellä esittämäni näkökohdat sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

3.3

Oppaiden, ohjeiden ja tiedotteiden julkaiseminen

3.3.1

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Tältä osin kyse ei mielestäni ole pelkästään Ahvenanmaata koskevasta kysymyksestä vaan yleisemminkin siitä, missä määrin viranomaisilla on ylipäänsä velvollisuus julkaista tässä tarkoitettua aineistoa molemmilla kansalliskielillä. Maakunnan hallituksen selvityksessä todettiin, että asioissa, joissa Ahvenanmaalla itsellään on lainsäädäntövaltaa, se ei voi itsehallintolain 38 §:n perusteella vaatia puheena olevasta aineistosta käännöksiä.

Viranomaisella on velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoa-aineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella (ks. HE 30/1998 vp, s. 81). Viranomaisen on 2 momentin mukaan lisäksi tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Kielilain 7 luvussa on säädetty lainsäädännössä (30 §), lainvalmistelussa (31 §) ja yleisessä – nimenomaan yleisölle – suunnatussa tiedottamisessa (32 §) käytettävistä kielistä. Viimeksi mainitun pykälän 1 momentin mukaan valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Asianomaisen ministeriön on huolehdittava siitä, että yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto annetaan koko maassa molemmilla kansalliskielillä. Säännöksen perusteluiden mukaan asianomaisen ministeriön on tapauskohtaisesti arvioitava, mikä sen antamasta tiedosta on säännöksen tarkoittamaa perusoikeuksia koskevaa tietoa. Säännöksen tarkoittamaa tietoa ovat esimerkiksi onnettomuustilannetta, poikkeusoloja, myrkytysvaaraa, ilman saastumista, poikkeuksellista luonnontilaa, hätätilaa, epidemiaa tai muuta vastaavaa tilannetta koskevat varoitukset (HE 92/2002 vp, s. 93).

Kaksikielisten viranomaisten ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee kielilain 32 §:n 2 momentin mukaan antaa suomen ja ruotsin kielellä.

Saman pykälän 3 momentin mukaan viranomaisten laatimien selvitysten, päätösten tai muiden vastaavien tekstien julkaiseminen ei velvoita kääntämään niitä sellaisinaan. Viranomaisen tulee kuitenkin saman lainkohdan mukaan huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista. Säännöksen perustelujen mukaan viranomaisten laatimien selvitysten, päätösten ja muiden niihin rinnastettavien tekstien julkaiseminen ei edellytä, että julkaisemisen on tapahduttava sekä suomeksi että ruotsiksi samassa muodossa tai samassa laajuudessa, ellei asian laatu sitä vaadi. Näin ollen viranomaisen voisi täyttää veloitteensa myös silloin, kun toisella kansalliskielellä tiedottaminen tapahtuu joko toisessa muodossa tai suppeammin. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa, että viranomaiset nopeasti ja joustavasti voivat

saattaa julkiset asiakirjat yleisön tietoon ilman, että kahdella kielellä tiedottamisesta koituisi kohtuutonta viivästymistä tai että se muodostaisi tiedottamisen esteen (HE 92/2002 vp, s. 94).

3.3.2

Alustavia näkökohtia

Edellä mainittu sääntely ei nähdäkseni anna suoraa vastausta siihen, miten kysymys nyt puheena olevien julkaisujen yms. julkaisemisessa käytettävistä kielistä olisi ratkaistava. Säännökset jättävät viranomaisille harkintavaltaa, eikä oikeusasiamies voi ottaa kantaa siihen, millaista aineistoa kunkin viranomaisen kulloinkin olisi tuotettava, tai miten ruotsinkielinen tiedottaminen jossakin yksittäistapauksessa tulisi järjestää.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on kuitenkin esimerkiksi poliisihallinnon laatimien ohjeiden osalta yleisellä tasolla katsottu, että ohjeet, jotka eivät ole pelkästään hallinnon sisäisiä, vaan joilla on vaikutusta viime kädessä ihmisten perustuslaillisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, tulee julkaista molemmilla kielillä (esim. apulaisoikeusasiamies Ilkka Raution päätös 16.10.2003, dnro 2824/4/02). Tähän liittyen esillä on viime vuosina ollut myös kysymys siitä, missä määrin poliisihallinnon ohjeet ovat voimassa Ahvenanmaalla (esim. apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedtin päätös 14.5.2007, dnro 2670/2/05). Kysymys on merkityksellinen, koska sellaiset sisäasiainministeriön poliisiosaston ohjeet, joiden katsotaan olevan voimassa myös Ahvenanmaalla, tulee olla saatavilla myös ruotsiksi. Tältä osin sisäasiainministeriön poliisiosaston ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen yhteistyö ja mainittujen ohjeiden läpikäyminen ovat johtaneet myönteiseen lopputulokseen niin, että tilannetta voidaan tätä nykyä maakunnan hallituksen mukaan pitää tyydyttävänä. Tämänkaltaista yhteistyötä on mielestäni perusteltua peräänkuuluttaa myös muiden hallinnoralojen osalta sikäli kuin Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset katsovat ongelmia ilmenevän.

3.3.3

Käsikirjat ja oppaat

Maakunnan hallituksen viittaamien turvallista lääkehoitoa ja päihtyneen henkilön akuuttihoitoa koskevien käsikirjojen osalta sosiaali- ja terveysministeriön lausunnosta ilmenee, että ensiksi mainittu opas valmistui suomeksi talvella 2006 ja ruotsiksi noin vuotta myöhemmin, kun taas jälkimmäinen käsikirja julkaistiin samanaikaisesti sekä suomeksi että ruotsiksi. Asiaa koskeva sääntely ja sen viranomaiselle jättämä harkintavalta samoin kuin jo tehdyt toimenpiteet huomioon ottaen johtopäätökseni on tältä osin, että asiassa ei ole ilmennyt sellaista, joka antaisi aiheita enempään toimenpiteisiin.

3.3.4

Tartuntatautitiedotteet

Maakunnan hallituksen sosiaali- ja ympäristöosaston selvityksen mukaan Kansanterveyslaitos oli lähettänyt kiireelliset tartuntatauteja koskeneet tiedotteet lääninlääkärille, infektiolääkärille ja muille avainhenkilöille sekä sairaanhoitopiirille vain suomeksi, kun taas vähemmän kiireellisiä tiedotteita oli ollut saatavissa myös ruotsiksi.

Minulle antamassaan selvityksessä Kansanterveyslaitos pahoitteli tiedottamisessaan olleita puutteita ja totesi lähtökohdan olevan, että laitospyrkii antamaan ruotsinkielisille näiden omalla äidinkielellä kaiken yleisölle tarkoitettua terveysneuvonnan. Edelleen laitospyrkii totesi, että tartuntatauteja koskeva kiireellinen ja ajankohtainen tieto julkaistaan aina molemmilla kansalliskielillä, joskaan kaikissa tilanteissa ei kuitenkaan ole aina mahdollista odottaa käännöksen valmistumista ennen tiedottamista. Kiireellisissä tapauksissa tartuntatautitiedotteet tulee tartunnan rajoittamiseksi julkaista niin pian kuin mahdollista. Näiden tiedotteiden tuottamisessa suomeksi

ja ruotsiksi ei Kansanterveyslaitoksen mukaan ole kyse vain kääntämisestä vaan myös sen varmistamisesta, että tiedotteet ovat asiasisällöllisesti oikeita. Tämä puolestaan edellyttää asiantuntevaa ruotsinkielistä henkilökuntaa, jota ei aina ole saatavilla kiireellisissä tilanteissa.

Totean ensinnäkin, että tartuntataudeista tiedottaminen sairaanhoitopiireille ja terveydenhuollon ammattilaisille on tärkeä osa Kansanterveyslaitokselle tartuntatautilain 6 §:n 4 momentin mukaan kuuluvaa tartuntatautien vastustamistyötä. Kansanterveyslaitoksen menettely on mielestäni Ahvenanmaan itsehallintolain 38 §:n näkökulmasta kriitikille altis sikäli kuin puheena olevia tiedotteita on toimitettu vain suomenkielisinä myös maakunnan terveydenhuoltoviranomaisille. Ahvenanmaan itsehallintolain 38 §:n säännökset valtion ja maakunnan viranomaisien välisessä kirjeenvaihdossa käytettävästä kielestä edellyttävät, että maakunnan terveydenhuoltoviranomaiset saavat kyseiset tiedotteet ruotsiksi.

Tiedotteiden julkaisemiseen liittyneet Kansanterveyslaitoksen selvityksessä esiin tuodut seikat huomioon ottaen katson kuitenkin, että asia ei tässä suhteessa edellytä Kansanterveyslaitoksen osalta enempiä toimenpiteitä kuin että saatan sen tietoon käsitykseni kirjeenvaihdossa noudatettavasta kielestä. Samalla kiinnitän laitoksen huomiota myös siihen, että resurssisyöt eivät laillisuusvalvonnan näkökulmasta ole peruste laissa edellytetyistä menettelytavoista poikkeamiselle. Saatan käsitykseni myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

3.3.5

Tartuntatautirekisteri

Kansanterveyslaitos ylläpitää virkakäyttöön tarkoitettua valtakunnallista tartuntatautirekisteriä tartuntatautilain 23 a §:n 2 momentin mukaan tartuntatauti-ilmoitusten perusteella tartuntatautien vastustamistyötä, niiden leviämisen ehkäisemistä ja seurantaan sekä tilastointia ja tutkimusta varten. Tämän rekisterin tietojen kaksikielisyyden osalta totean, että kielilaki säätelee ennen muuta hallinnossa asioivan kielellisiä oikeuksia viranomaisiin nähden. Sen sijaan laista ei ole johdettavissa selkeää velvoitetta siihen, että esimerkiksi viranomaisten sisäiseen käyttöön tarkoitetut rekisterit tulisi laatia sekä suomeksi että ruotsiksi. Ainoa viranomaisten sisäistä toimintaa koskeva säännös on kielilain 26 §, jonka mukaan valtion viranomainen käyttää työkielenään virka-alueen enemmistön kieltä, jollei toisen kielen tai molempien kielten taikka erityisestä syystä vieraan kielen käyttäminen ole tarkoituksenmukaisempaa.

Puheena olevassa rekisterissä olevien tietojen hakemisessa ja käyttämisessä ei varsinaisesti ole kyse itsehallintolain 38 §:n tarkoittamasta kirjeenvaihdosta. Rekisterissä olevat tiedot ovat kuitenkin merkityksellisiä potilasturvallisuuden näkökulmasta vastaavalla tavalla kuin edellä käsitellyt tartuntatautitiedotteetkin. Tältä kannalta tilanne voi muodostua ongelmalliseksi, kun rekisterin tiedot ovat vain suomeksi, mutta sen käyttäjä on yksikielisesti ruotsinkielinen eli esimerkiksi Ahvenanmaan terveydenhuoltoviranomainen. Uskoakseni myös muulla ruotsinkielisellä alueella toimivalle terveydenhuoltohenkilöstölle voi olla asiakaspalvelussa suurta etua, jos henkilöstöllä olisi käytettävissään puheena oleva informaatio sen omalla äidinkielellä.

Tältä osin Kansanterveyslaitos on viitannut siihen, että kyseinen palvelumuoto on verraten uusi, ja pahoitellut sitä, että verkkokäyttäjajaksoa ei vielä ollut käännetty ruotsiksi. Tämä oli osittain johtunut siitä, että palvelulla ei aluksi ollut ruotsinkielisiä käyttäjiä. Tilanteeseen on kuitenkin odotettavissa parannus vuoden 2009 loppuun mennessä. Rekisterin yleisölle tarkoitettu osio on sen sijaan ollut käytettävissä ruotsiksi jo useiden vuosien ajan. Katson, että Kansanterveyslaitoksen menettely ei tässä suhteessa edellytä enempiä toimenpiteitä.

3.3.6

Eräät muut ohjeet

Sikäli kuin maakunnan hallituksen selvityksessä viitattiin eräisiin Terveysturvakeskuksen ohjeisiin lääninhallitusten toiminnan koordinoimiseksi, TEO ei saadun selvityksen mukaan kyennyt annettujen tietojen perusteella yksilöimään, mistä julkaisusta oli kyse. Käytävissäni olleen aineiston perusteella en voi siten tässä suhteessa ottaa asiaan enemmälti kantaa.

3.4

Sähköpostiin vastaaminen

Asiakirjoista ilmeni, että Elintarviketurvallisuusviraston virkamies oli vastannut Ahvenanmaan maakunnan virkamiehen ruotsinkieliseen kirjeeseen suomeksi. Tältä osin menettely oli ollut itsehallintolain 38 §:n 1 momentin vastainen, minkä Elintarviketurvallisuusvirastokin on selvityksessään myöntänyt.

Koska virasto ilmoitti selvityksessään ryhtyvänsä toimenpiteisiin siitä huolehtimiseksi, että sekä sähköiset että kirjalliset asiakirjat toimitetaan Ahvenanmaalle aina ruotsiksi, en katso aiheelliseksi ryhtyä tältä osin enempiin toimenpiteisiin kuin että saatan käsitykseni menettelyn virheellisyydestä Elintarviketurvallisuusviraston tietoon.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.2 esittämäni EU-asioiden valmistelua koskevat näkökohdat valtioneuvoston kanslian ja oikeusministeriön tietoon.

Saatan edellä kohdassa 3.2.3 esittämäni lausuntopyyntöjä koskevat näkökohdat sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Saatan edellä kohdassa 3.3.4 tartuntatautitiedotteiden lähettämisestä esittämäni käsityksen Kansanterveyslaitoksen ja sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Saatan edellä kohdassa 3.4. esittämäni käsityksen Elintarviketurvallisuusviraston menettelyn virheellisyydestä sähköpostiin vastaamisessa mainitun viraston tietoon.

Edellä sanotussa tarkoituksessa lähetän päätökseni valtioneuvoston kanslialle, oikeusministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle edelleen Elintarviketurvallisuusviraston tietoon saatettavaksi sekä sosiaali- ja terveysministeriölle edelleen Kansanterveyslaitoksen, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen ja Terveysturvakeskuksen tietoon saatettavaksi.

Lisäksi lähetän päätöksen ja asiassa hankitut selvitykset ja lausunnot tiedoksi Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle.