

11.10.2012

Dnro 3524/5/12

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

LAUSUNTO KANSALLISKIELISTRATEGIAHANKKEEN TARKISTUSLISTASTA

Viite: Valtioneuvoston kanslian lausuntopyyntö 21.9.2012, dnro VNK009:00/2011

1

Johdanto

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt oikeusasiamieheltä lausuntoa Kansalliskielistrategiahankkeen tarkistuslistasta ”Miten osoitat käyttäväsi kansalliskieliä ja edistät niiden käyttöä?”. Lausuntopyynnön mukaan tarkistuslistan eräät kohdat ovat velvoittavia ja toiset suosituksenomaisia parhaita käytänteitä, mikä ilmenee ingressiosuudessa. Erityisesti pyydetään ottamaan kantaa siihen, ovatko velvoittavat kohdat riittävän selkeästi eroteltu suosituksista ja onko myöhempien tarkoituksenmukaista viitata säännöksiin.

2

Yleisiä näkökohtia

Oikeusasiamiehen harjoittaman kielellisiä oikeuksia koskevan laillisuusvalvonnan perusteella näissä asioissa on kyse yhtäältä aivan arkipäiväisten asioiden hoitamisesta ja toisaalta rakenteellisemmista, järjestelmätason kysymyksistä. Yleisesti pidän erinomaisen kannatettavana esillä olevan ja molemmat edellä mainitsemani ulottuvuudet huomioon ottavan tarkistuslistan laatimista kielellisten oikeuksien konkreettisen toteutumisen edesauttamiseksi viranomaisten kaikessa toiminnassa. Tällainen tarkistuslista on myös yksittäisen virkamiehen näkökulmasta tervetullut.

Tämänkaltainen tarkistuslista elää ja muuttuu jatkuvasti uusien tulkintojen myötä. Siksi pidän tärkeänä, että siitä kehittyisi jatkuvatäydenteinen instrumentti.

Tarkastelussa olevassa asiakirjassa kuvataan hyviä tapoja soveltaa kielilain säännöksiä ja hyvän hallinnon periaatteita. Tarkistuslista perustuu kielilain säännöksiin ja esitöihin sekä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöön ja oikeusministeriön suosituksiin. Kyse on nyt kielilain 23 ja 35 §:n konkretisointipyrkimyksestä.

Tarkistuslista on siten nähdäkseni eräällä tapaa erilaisiin ammattikuntakohtaisiin hyviin tapoihin koskeviin suosituksiin rinnastuva asiakirja, jolla on merkittävä *informaationvälitystehtävä*, kun sen avulla virkamiehille ja viranomaisille voidaan välittää tietoa paitsi kielilain sisällöstä ja lainvalmisteluasiakirjoissa ilmaistuista tavoitteista, myös lakia soveltavien viranomaisten tulkinnoista.

Tällä tarkistuslistalla on siten myös *tulkintafunktio*. Tästä näkökulmasta se tuo lisäarvoa siltä osin kuin siinä otetaan kantaa tilanteisiin, joista kielilaki ja sen esityöt vaikenevat.

Yhtäältä laissa suoraan säädettyjen velvoitteiden ja ”vain” hyvinä käytäntöinä voimassa olevien menettelytapojen yhdistämistä samaan asiakirjaan ei toisaalta kuitenkaan voida pitää aivan ongelmattomana ratkaisuna. Lakisääteisten velvoitteiden olemassa olosta on sinänsä asianmukaisista muistutusta, mutta samalla on pidettävä tarkasti huolta velvoittavuudeltaan erilaisten normistojen pitämisestä erillään, jotta ensinnäkään *viranomaisille* ei jää esimerkiksi sellainen vaikutelma, että jokin lakisääteinen velvoite olisi voimassa ainoastaan suosituksena.

Toiseksi tämän selkeän eron tekeminen on tärkeää myös *asiakasnäkökulmasta*, jotta hallinnossa asioivalle ei tähän tarkistuslistaan ehkä perehtymällä ja mahdollisia omia kokemuksia siihen peilaamalla jäisi sellainen käsitys, että viranomainen olisi menetellyt lainvastaisesti tai virheellisesti, jos se ei ole toiminut täsmälleen työvälineiden osoittamalla tavalla. Kyse on siten samalla siitä, missä määrin tarkistuslistan työvälineillä pyritään konkretisoimaan sitä, mitä kielilain sääntely vähimmillään edellyttää ja milloin tarkistuslistan mukaisesti toimiminen taas merkitsee itse asiassa minimivaatimuksia paremman kielellisen palvelun antamista. Toisaalta molempien kansalliskielten käytön edistämisen kielilain 35 §:n mukaisesti voidaan tavallaan katsoa sisältävän myös ajatuksen minimiajattelusta poikkeamisesta.

3

Velvoitteiden ja suositusten erottelua koskevia havaintoja

Edellä kohdassa 2 todetun johdosta pidän ensiarvoisen tärkeänä, että nyt arvioitavana olevan kaltaisista asiakirjoista ilmenee selkeästi, että yksittäisissä toimenpide-ehdotuksissa voi olla kyse sitovuudeltaan ja velvoittavuudeltaan erilaisista kannanotoista erityisesti, jos toimenpide-ehdotukset kirjoitetaan imperatiivimuotoon eli ne voidaan kokea ulkopuolisen tahon antamiksi käskyiksi.

Näin ollen asiakirjasta on ilmevä selvästi, milloin jokin velvoite ilmenee suoraan lakitekstistä, tulkinta on löydettävissä suoraan lainvalmisteluasiakirjoista, kyse on oikeusministeriön lakisääteisen suositusten antamismandaatin (kielilain 36 §:n 2 momentti) toteuttamisesta tai ylimpien laillisuusvalvojen kannanotoista taikka muusta aineistosta. Havaintojeni mukaan luonnoksen yksittäisissä työvälineissä onkin pyritty omaksuma tällainen lähestymistapa.

Sikäli kuin tämä jako on riittävän selvä, en pidä välttämättömänä erikseen viitata kunkin suosituksen omaisen työvälineen yhteydessä säännöksiin, kun itse asiassa kaikki työvälineet ovat viime kädessä tulkinnalla johdettavissa joko kielilain 23 tai 35 §:stä, mikä taas jo ilmenee käytännössä tarkistuslistan johdanto-osuudesta.

Sen sijaan tätä johdanto-osaa voisi olla aiheellista vielä terävöittää siten, että siitäkin kävisi ilmi se lähtökohta, että työvälineet, joiden yhteydessä ei ole minkäänlaisia viittauksia, ovat lähtökohteisesti suosituksen omaisia. Samoin tässä yhteydessä voisi olla paikallaan tuoda selkeästi esiin se lausuntopyyntö nimenomaisesti todettu lähtökohta, että tarkistuslistan eräät kohdat ovat velvoittavia ja toiset suosituksen omaisia parhaita käytänteitä.

4

Yksittäisiä työvälineitä koskevia havaintoja

Kokonaisuutena arvioiden minulla ei sinänsä ole huomautettavaa eri aihepiirejä koskevien työvälineiden asianmukaisuudesta tai tarkoituksenmukaisuudesta. Tuon kuitenkin esiin seuraavat – lähinnä täydentävät – havainnot.

1. Pääjaksossa II (kohdassa "aineistot") todetaan, että aseta yksikieliset aineistot siten, että ne ovat yhtä helposti saatavilla niin suomen kuin ruotsin kielellä. Yhtäältä tämän työväliseen painoarvon lisäämiseksi ja toisaalta edellä peräänkuuluttamani eriasteisten normistojen selkeän erotte-lun näkökulmasta voisi mielestäni olla perusteltua viitata kielilakia koskevan hallituksen esityksen (HE 92/2002 vp) sivulle 87, jossa todetaan, että viranomaisen tulee huolehtia siitä, että lomak-keet ja esitteet ovat näkyvästi esillä molemmilla kansalliskielillä.

2. Edellä mainitussa kohdassa todetaan myös, että käytä mieluiten yhtä suurta kirjainkoko-koa molemmille kielille. Tältäkin osin voisi mielestäni olla perusteltua viitata edellä mainitulla hallituksen esityksen sivulla olevaan perustelutekstiin, jossa todetaan, että vähemmistön kieltä ei saa koh-della syrjivästi esim. niin, että käytetään selkeästi pienempää tekstiä verrattuna enemmistönkieli-seen tekstiin.

3. Edelleen edellä mainitussa kohdassa todetaan, että anna kaksikieliselle viranomaiselle sekä suomen- että ruotsinkielinen nimi. Tältä osin viittaan Trafia ja Careaa koskeviin verkossa julkais-tuihin päätöksiini *dnro:t 2745/4/10, 2995/4/10, 3581/4/10 ja 3706/4/10*. Olen todennut, että viran-omaisen virallisen nimen on oltava kieleltään, sisällöltään ja rakenteeltaan sellainen, että käyttäjä tunnistaa nimen viranomaisen nimeksi ja osaa erottaa sen esimerkiksi kaupallisten liikeyritysten nimestä ja että *kaksikielisen viranomaisen kyseessä ollen nimi on esitettävissä molemmilla kan-salliskielillä*.

4. Kohdassa "esimerkkejä kaksikielisistä suunniteltavista aineistoista ja malleista" on mainittu myös viranomaisen logo. Tältä osin viittaan Metsähallitusta koskevaan päätökseeni *dnro 3010/4/11*, joka julkaistaan lähiaikoina myös kanslian verkkosivuilla.

5. Sähköpostikirjeenvaihdon osalta luonnoksessa todetaan, että käytä ainakin suomea ja ruotsia sähköpostin yhteystiedoissasi. Tältäkin osin viittaan edellä mainittuun päätökseeni *dnro 3010/4/11*.

6. Tietojärjestelmien käytön ja kehittämisen osalta viittaan apulaisoikeusasiamiehen päätökseen *dnro 212/4/08* (julkaistu verkkosivuilla), jossa apulaisoikeusasiamies katsoi työ- ja elinkeinominis-terion EU-rakenerahastotukien hakumenettelyn syrjivän ruotsinkielisiä hakijoita, koska tukien hakemiseen tarkoitettu Internetissä käytettävissä oleva tietojärjestelmä oli ollut vain suomenkieli-senä versiona. Viittaan myös kanslian verkkosivuilla julkaistuun päätökseeni *dnro 2523/4/08*, joka koskee poliisin automaattista kameravalvontajärjestelmää ja jossa olen antanut sisäasiainministe-riölle huomautuksen sen johdosta, että järjestelmä ei turvannut ruotsinkielisten kielellisiä oikeuk-sia.

7. Kohdassa "yhteydet yksityishenkilöihin" todetaan, että käytä suomea ja ruotsia automaattisissa puhelinvastauksissa. Tältä osin viittaan verkkosivuilla julkaistuun suurlähetystä koskevaan rat-kaisuuni *dnro 1891/4/10* ja niin ikään verkossa julkaistuun apulaisoikeusasiamiehen tullia koske-vaan ratkaisuun *dnro 633/4/07*.

8. Lähinnä kohtaan "esimerkkejä kielellisen kulttuuriperinnön vaalimisesta ja molempien kansal-liskielten käytön edistämisestä" liittyen viittaan edellä jo mainitsemaani ratkaisuun *dnro 3010/4/11*, jossa arvioidaan mm. kysymystä siitä, toteutuiko kaksikielisyys asianmukaisesti Met-sähallituksen yleisölle järjestämän kansallispuiston avajaisjuhlan ohjelmassa, ja sitä, että Metsä-hallitus julkaisi ilmoituksen kansallispuiston logoa koskevasta yleisöäänestyksestä vain suomen-kielistä julkaisukanavaa käyttäen.