

22.8.2008

Dnro 3802/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

VIRANOMAISTEN INTERNET-OSOITTEIDEN KIELI

1

KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 7.12.2007 osoittamassaan kantelussa tutkimaan, menettelevätkö muun muassa puolustusministeriö ja ulkoasiainministeriö lainvastaisesti käyttäessään englanninkielisiä Internet-osoitteita. Kantelijan mukaan kielilaki ei oikeuta käyttämään pelkästään englannin kieltä viranomaistiedottamisessa vaan Internet-sivuilla on oltava suomen- ja ruotsinkielinen osoite.

2

SELVITYS

Ministeriöiden osalta tehtyjen alustavien havaintojen mukaan vieraskielisistä sanoista johdetut Internet-osoitteet olivat käytössä ulkoasiainministeriöllä (formin.finland.fi), sisäasiainministeriöllä (www.intermin.fi), puolustusministeriöllä (www.defmin.fi), opetusministeriöllä (www.minedu.fi) ja liikenne- ja viestintäministeriöllä (www.mintc.fi), joista viimeksi mainitulla on nyttemmin käytössään myös osoite www.lvm.fi.

Koska vastaavankaltaisesti rakennettuja Internet-osoitteita saattoi olla käytössä myös muilla viranomaisilla, päätin tutkia asian kantelussa tarkoitettuja yksittäisiä viranomaisia laajempänä kysymyksenä. Tämän vuoksi pyysin oikeusministeriötä arvioimaan kielilain näkökulmasta kysymystä viranomaisten Internet-osoitteissa käytettävästä kielestä. Tässä tarkoituksessa ministeriö antoi minulle 1.4.2008 päivätyn lausunnon OM 30/03/2008 (jäljennös liitteenä).

Lisäksi käytettävissäni on ollut jäljennös valtioneuvoston oikeuskanslerin 8.11.2006 antamasta päätöksestä dnro 1035/1/04, joka koski erään käräjäoikeuden sähköpostiosoitteen kieltä.

3

RATKAISU

3.1

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.1.1

Kielellisiä oikeuksia koskeva sääntely

Oikeus suomen ja ruotsin kielen käyttöön viranomaisessa on turvattu perusoikeutena perustuslain 17 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomai-

nessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on saman lainkohdan mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Tarkemmat säännökset yksilön kielellisistä vähimmäisoikeuksista ovat kielilaissa. Kielilain 2 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen voi kuitenkin antaa parempaa kielellistä palvelua kuin kielilaissa edellytetään.

Kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Säännöksen erityisenä tavoitteena on turvata oikeus henkilön oman kielen käyttöön silloin, kun hän itse haluaa käyttää omaa kieltään. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan jokaisella on oikeus valintansa mukaan käyttää suomen tai ruotsin kieltä silloin, kun hän valtion viranomaisessa tai kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa pyytää esimerkiksi neuvoja tai selvitystä. Pyyntöön tai yhteydenoton ei tarvitse liittyä vireillä olevaan tai vireille tulevaan asiaan (HE 92/2002 vp, s. 71).

Kielilain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Saman pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä. Viimeksi mainitun säännöksen perusteluiden mukaan viranomaisen tulee esimerkiksi huolehtia siitä, että kilvet ja opasteet sekä lomakkeet ja esitteet ovat näkyvästi esillä molemmilla kielillä (HE 92/2002 vp, s. 87).

Kielilain 32 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Saman pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Tiedottamisella tarkoitetaan yleisölle, ei yksityiselle, annettavaa tietoa. Myös Internetin välityksellä tapahtuvassa tiedottamisessa viranomaisen on otettava huomioon molempien kieliryhmien tarpeet. Näin ollen viranomaisia koskevat perustiedot, yhteystiedot ja asioiden vireille panemiseksi tarvittavat sekä muut vastaavat tiedot on oltava suomen ja ruotsin kielellä (HE 92/2002 vp, s. 93–94).

Kielilain 35 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on perustuslain mukaisesti huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Saman pykälän 3 momentin mukaan viranomaisten tulee toiminnassaan vaalia kielellistä kulttuuriperintöä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä. Jos olosuhteet sitä edellyttävät, julkisen vallan on ryhdyttävä erityistoimenpiteisiin kansalliskieliin liittyvien sivistyksellisten tai yhteiskunnallisten tarpeiden turvaamiseksi. Viimeksi mainitun säännöksen perusteluiden mukaan molempien kielten käytön edistämistä on myös kielenhuolto. Molempien kansalliskielten käyttöalaa ja sanastoa tulisi jatkuvasti kehittää siten, että molemmat kielet myös tulevaisuudessa – vieraskielisen tiedon ja vieraskielisten kielivaikutteiden lisääntyessä – pysyvät käyttöalaltaan laajoina ja toimivina kielinä (HE 92/2002 vp, s. 96).

Vieraiden kielten käyttämisestä ei ole kielilaissa säädetty lukuun ottamatta lain 33 §:ää, joka koskee kilpiä, paikannimiä ja julkista liikennettä. Pykälän 1 momentin perusteella erilaisten yleisölle suunnattujen opasteiden tekstien on oltava kaksikielisessä kunnassa suomen- ja ruotsinkielisiä, jollei kansainvälisen käytännön mukaisesti käytetä pelkästään vierasta kieltä.

3.1.2

Hallintomenettelyä koskeva sääntely

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa asianmukaisesti käsitellyksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Hallintolain 7 §:ään sisältyvän palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 56–57) mukaan asioinnilla tarkoitetaan kaikkea julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä.

Hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Säännöksen perusteluiden mukaan nämä kriteerit edellyttävät sellaista ilmaisutapaa, jonka perusteella asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Säännös edellyttää esitystavalta sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä. Vaatimus hyvästä kielenkäytöstä koskee sekä kirjallista että suullista ilmaisutapaa. Säännös edellyttää perusteluidensa mukaan, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Säännöksellä ei kuitenkaan ole tarkoitettu asettaa erityisiä muotovaatimuksia viranomaisen laatimien asiakirjojen ja tiedotteiden ulkoasulle (HE 72/2002 vp, s. 59).

3.1.3

Sähköistä asiointia koskeva sääntely

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon sekä soveltuvin osin myös muuhun viranomaistoimintaan. Laissa säädetään 1 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten ja näiden asiakkaiden oikeuksista, velvollisuuksista ja vastuista sähköisessä asioinnissa. Muutoin viranomaisasiointiin sovelletaan saman lain 3 §:n 1 momentin mukaan mitä muun muassa asian käsittelyssä käytettävästä kielestä ja asian käsittelystä säädetään.

Viranomaisen yhteystiedoista on lain 7 §:n 1 momentissa säädetty, että viranomaisen tulee sopivalla tavalla ilmoittaa sähköisessä asioinnissa käytettävät yhteystietonsa.

3.1.4

Verkkopalveluiden laatua koskevat suositukset

Yleisölle tarjottavien verkkopalveluiden laadulle määritellyissä laatukriteereissä (Julkisten verkkopalvelujen laatukriteerit, VM:n työryhmämuistio 8/2004, erityisesti s. 27–29) on otettu kantaa muun muassa verkkopalveluosoitteiden ymmärrettävyyteen ja helppoon arvattuuteen. Tähän kuuluu muun muassa pitkien ja vaikeiden osoitteiden muuttaminen selkeämmiksi ja se, että suomenkielisten verkkopalvelujen osoitteet ovat suomenkielisiä. Verkkopalveluiden saatavuuteen kuuluu myös, että palvelulle on tarvittaessa rinnakkaiset osoitteet (muun muassa eri kielet ja lyhenteet). Edelleen laatukriteereissä on todettu, että kaksikielisen viranomaisen on huolehdittava siitä, että muun muassa palvelun sisältö, käyttöliittymä, haut ja vuorovaikutukselliset osiot toimivat suomeksi ja ruotsiksi. Edelleen verkkopalvelun osoite, viranomaisen nimi ja yhteystiedot tulisi olla sekä suomeksi että ruotsiksi.

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) julkaisemissa Julkishallinnon verkkopalvelun suunnittelun ja toteuttamisen periaatteissa (JHS 129) on niin ikään otettu kantaa verkkopalvelun helppoon löydettävyyteen (s. 16–17). Tämä tarkoittaa, että palvelun osoite (verkkotunnus, domain-nimi) on syytä valita mahdollisimman helposti arvattavaksi, koska tällä tavoin satunnainen käyttäjä voi löytää sivut yksinkertaisesti. Suositeltavaa on käyttää verkkotunnuksena organisaation nimeä ja/tai yleisesti tunnettua lyhennettä perusmuodossaan. Esimerkiksi vieraskielisen lyhenteen käyttö verkkotunnuksena ei välttämättä ole suomenkieliselle käyttäjälle helppo tai nopeasti pääteltävä.

3.2

Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriö on kielilain valmistelusta vastanneena sekä lain täytäntöönpanoa ja soveltamista seuraavana ministeriönä arvioinut puheena olevaa kysymystä perustuslain 17 §:ssä säädettyjä kielellisiä perusoikeuksia konkretisoivan kielilain 23, 32 ja 35 §:n sekä perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa konkretisoivan hallintolain 9 §:n näkökulmasta. Kyse on tarkemmin ottaen kielellisten oikeuksien toteuttamista ja kansalliskielten käytön edistämistä, viranomaisen tiedottamista ja kielilainsäädännön suomia mahdollisuuksia sekä hyvän kielenkäytön vaatimusta koskevasta sääntelystä.

Kielilain 23 §:n näkökulmasta ministeriö katsoo, että Internet-osoite ei ole kansalaisen kannalta samalla tavalla oleellinen osa viranomaisen toimintaa kuin esimerkiksi viranomaisen virallinen nimi tai sen käyntiosoite. Internet-osoitteen yhteyttä palveluun ja toimintaan voidaan pitää varsin löyhänä, koska viranomaisen palvelun ja toiminnan – kuten tiedottamisenkin – voidaan katsoa muodostuvan pikemminkin Internet-sivuston sisällöstä kuin sen osoitteesta.

Kielilain 32 §:n näkökulmasta ministeriö puolestaan katsoo, että Internet-osoitteita ei voida pitää säännöksen tarkoittamana tiedottamisena. Kyseessä ei ole itsessään merkityksellinen tieto vaan tekniluonteinen tunnus eli osoite, joka johtaa viranomaisen sivustolle. Se, että tämäntyyppiset tunnukset ovat toisinaan joko muunnoksia tai lyhenteitä kansalliskielten mukaisista viranomaisnimistä tai vieraskielisiä sanoja tai niistä koostuvia lyhenteitä, ei ministeriön mukaan ole ristiriidassa kielilain kanssa.

Kielilain 35 §:n ja hallintolain 9 §:n näkökulmasta ministeriö sen sijaan toteaa, että Internet-osoitteiden muotoilulle voitaisiin asettaa tiettyjä kielellisiä vaatimuksia. Joillakin viranomaisilla on tällä hetkellä englanninkielisten tunnusten ohella käytössä myös sellaisia Internet-osoitteita, jotka muodostuvat kokonaisista suomen- ja ruotsinkielisistä viranomaisen nimeen perustuvista sanoista (esimerkiksi liikenneministerio.fi ja kommunikationsministeriet.fi). Viranomaiskäytännön yhtenäistämiseksi ja hyvän hallinnon takaamiseksi tämäntyyppisten osoitteiden käyttöönotto kaikissa viranomaisissa olisi suotavaa, vaikka kielilaki ei siihen suoraan velvoitakaan.

3.3

Oikeuskanslerin päätös

Oikeuskansleri on edellä kohdassa 2 mainitussa päätöksessään puolestaan todennut muun muassa, että kansalaisten perustuslainmukaisten kielellisten oikeuksien toteutuminen ei sinänsä heikenny sillä perusteella, että viranomaisen sähköpostiosoite ei ole kaksikielinen. Samalla hän katsoi, että myöskään englanninkielisiin sanoihin perustuva sähköpostiosoite – kuten ulkoasiainministeriön *formin* tai sisäasiainministeriön *intermin* – ei ole kielellisten oikeuksien vastainen.

3.4

Kannanotto

Kysymys siitä, minkäkielisiä tai missä muodossa viranomaisten Internet-osoitteiden tulisi olla, jää lainsäädännössä avoimeksi. Asiaan ei siten ole löydettävissä suoraa vastausta kieliläistä, hallintolaista eikä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetusta laista. Se, millaisen Internet-osoitteen viranomaisen ottaa käyttöön, jää näin ollen lähtökohtaisesti kunkin viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisten harkintavallan käyttöön, ellei harkintavallan rajoja ole ylitetty tai sitä muuten ole käytetty väärin.

Katson voivani pääosin yhtyä edellä kohdissa 3.2 ja 3.3 esitettyihin kielilain ja hallintolain säännösten tulkintoihin. Asiassa ei siten ole ilmennyt oikeudellisia perusteita sen tueksi, että minulla olisi aihetta epäillä esimerkiksi kantelussa tarkoitettujen ministeriöiden käyttäneen harkintavaltaansa väärin. Tämän vuoksi en ole katsonut perustelluksi ryhtyä selvittämään asiaa enemmälti yksittäisten ministeriöiden tai muidenkaan viranomaisten osalta.

Totean kuitenkin, että nykyaikaiset tekniset sovellukset antavat monenlaisia mahdollisuuksia palvelu hallinnon asiakkaita muutenkin kuin vain henkilökohtaisen asiainnin myötä. Verkkopalvelut toimivat monipuolisina viestintäkanavina, joiden avulla viranomaisen voi tarjota uusia ja tehokkaita asiointimahdollisuuksia. Tästä seuraa, että nykyaikaisen sähköisissä tietoverkoissa enenevässä määrin toteutuvan informaationvälityksen johdosta viranomaisten Internet-osoitteet saattavat useinkin olla sellainen hallinnossa asioivan ensikontakti itse viranomaiseen, jonka perusteella hän muodostaa käsityksensä viranomaisesta ja sen toiminnasta. Yhdenmukaisin perustein laadituilla osoitteilla olisi merkitystä viranomaistoiminnan yhtenäisyydestä saatavan ensivaikutelman kannalta.

Tässä suhteessa olen pannut merkille, että eri ministeriöiden Internet-osoitteet ovat varsin epäyhtenäisiä. Olen myös pannut merkille, että liikenne- ja viestintäministeriössä on osoitteen www.mintc.fi rinnalle otettu käyttöön osoite www.lvm.fi. Ministeriöstä saadun tiedon mukaan muutoksen taustalla olivat edellä kohdassa 3.1.4 mainitut verkkopalveluiden laatua koskevat periaatteet.

Etenkin kokonaisista suomen- ja ruotsinkielisistä viranomaisen nimeen perustuvista sanoista muodostuvat Internet-osoitteet saattaisivat edesauttaa Internetin välityksellä tapahtuvan asiainnin sujuvuutta ja siten olla omiaan edistämään hallintolain 7 §:n mukaisen perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen toteutumista. Joka tapauksessa niiden avulla olisi mahdollista jo ensi vaiheessa antaa ulospäin kuva siitä, että asiakasta palvellaan viranomaisessa molemmilla kansalliskielillä. Näin on siksi, että tällaiset yhteystiedot ovat ilmaistavissa sekä suomeksi että ruotsiksi toisin kuin nykyisin monissa viranomaisissa käytössä olevat kirjainyhdistelmät tai vierasperäisistä ilmaisuista johdetut osoitteet, joiden informatiivinen sisältö on useimmiten verraten vähäinen. Edellä tarkoittamani Internet-osoitteet edistäisivät siten myös kielellisten oikeuksien tasavertaista toteutumista perustuslain 22 §:n ja kielilain 35 §:n tarkoittamalla tavalla. Edellä todetun vuoksi vailla merkitystä ei mielestäni ole se, miten ja missä muodossa viranomaisten sähköiset yhteystiedot on esitetty.

4

TOIMENPITEET

Asiassa ei ole ilmennyt toimenpiteitäni edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Edellä kohdassa 3.4 esittämieni näkökohtien ja asian yleisemmän merkityksen vuoksi lähetän kuitenkin päätökseni tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten julkisen hallinnon kehittämisestä vas-

taavalle valtiovarainministeriölle, joka on julkaissut edellä kohdassa 3.1.4 mainitut verkkopalveluiden laatuksiteerit.

Lähetän päätöksen tiedoksi myös oikeusministeriölle.