

1.11.2013

Dnr 4925/4/12

Beslutsfattare: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen

Föredragande: Äldre justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja

FÖRKORTNINGEN ELY-CENTRAL FÖR NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖCENTRALERNA STRIDER MOT SPRÅKLAGEN OCH FÖRVALTNINGSLAGEN

1

KLAGOMÅLET

Statsrådets svenska språknämnd bad i ett brev daterat 18.12.2012 justitieombudsmannen undersöka ett ärende som gäller förkortningen ELY-central för närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Statsrådets svenska språknämnd har redan tidigare i sina brev till finansministeriet och arbets- och näringsministeriet (8.1 och 22.9.2009) tagit upp frågan om namn och förkortningar på myndigheter i samband med regionförvaltningsreformen. I de här breven har språknämnden hänvisat till 23 § 2 mom. och 35 § 3 mom. i språklagen samt 9 § i förvaltningslagen. Bestämmelserna förutsätter enligt nämnden att de nya myndigheterna som skapas får namn på både finska och svenska samt att dessa namn måste vara förenliga med finskt respektive svenskt språkbruk. Eventuella förkortningar av namnen ska vara sådana att de kan användas på båda språken. Alternativt ska det finnas separata förkortningar på båda språken och myndigheterna ska så använda båda. I svenskspråkiga texter ska det svenskspråkiga namnet eller förkortningen användas och dessa får inte vara sådana att läsaren behöver kunskaper i finska för att kunna identifiera myndigheten i fråga.

Sedermera har statsrådets svenska språknämnd rekommenderat (tidskriften Språkbruk 1/2010) att närings-, trafik- och miljöcentralerna benämns med sitt fullständiga namn på svenska. Förkortningen ELY-central bör enligt rekommendationen undvikas på grund av svårtyddhet. Om namnet måste förkortas på svenska har språknämnden rekommenderat NTM-centralen.

Rekommendationen har emellertid inte fått full genomslagskraft inom ämbetsverken och ministerierna. Översättarna har hamnat i en besvärlig sits då de önskat följa nämndens rekommendation men samtidigt av sina överordnade och arbets- och näringsministeriet uppmanats att använda namnet ELY-central i de svenskspråkiga texterna, med hänvisning till att man i beredningen av regionförvaltningsreformen fattat beslut om att arbets- och näringsministeriet ska besluta om närings-, trafik- och miljöcentralernas namn på främmande språk, om förkortningar, e-postadresser och namn på hemsidan med mera. Ministeriet har tagit i bruk och rekommenderat att man allmänt använder förkortningarna ELY-centralen (svenska), ELY Centre (engelska och franska) ELY Zentrum (tyska) osv. Man har bl.a. hänvisat till att namnet ELY-central ska ses som ett varumärke på alla språken och som något som underlättar kundservicen.

Statsrådets svenska språknämnd ser inte de ovan angivna argumenten som godtagbara och i överensstämmelse med lag när det gäller förkortningen av det svenska namnet på närings-, trafik- och miljöcentralerna.

- - -

2.1

Arbets- och näringsministeriets utredning

Arbets- och näringsministeriet är medvetet om problemen och det obehag som vissa språkbrukare och t.ex. finlandssvenska massmedier har känt över förkortningen ELY-central för närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Bestämmelserna i 23 § 2 mom. och 35 § 3 mom. i språklagen samt i 9 § i förvaltningslagen beaktades när beslutet om förkortningar på svenska togs i samband med regionförvaltningsreformen. Enligt motiveringen till 35 § 3 mom. i regeringens proposition (RP 92/2002 rd) med förslag till ny språklag ska myndigheterna främja användningen av båda nationalspråken genom att utveckla användningsområdet och ordförrådet så att språken också i framtiden bevarar sina domäner och är fungerande språk. Mot denna bestämmelse kan förkortningen ELY-central verka lagstridig.

Vid prövningen före beslutsfattandet beaktades både lagbestämmelserna och tidigare exempel på förkortningar av olika myndighetsnamn inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde och andra förvaltningsområden. Förut fanns redan förkortningen Tekes för utvecklingscentralen för teknologi och innovationer och t.ex. Mavi för Landsbygdsverket inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde.

Senare har arbets- och näringsbyråerna blivit förkortade till TE-byråer och arbets- och näringstjänsterna till TE-tjänster. Dessa förkortningar används inte i lagtexter, men arbets- och näringsministeriet, ELY-centralerna och TE-byråerna använder förkortningarna på sina webbsidor (ely.keskus.fi och mol.fi), i tryckt material och andra motsvarande sammanhang.

Tanken har varit att de finska förkortningarna ska fungera som varumärken och firmanamn på svenska och på främmande språk. Arbets- och näringsministeriet anser att närings- trafik- och miljöcentralerna har blivit korrekt namngivna på svenska och att det inom statsförvaltningen finns tidigare exempel av likartade och etablerade förkortningar.

Arbets- och näringsministeriet är också medvetet om att det finns språkbrukare som använder förkortningen NTM-central i många sammanhang. Språkbrukarna har utvecklat ELY-terminologin både på finska och svenska under ELY-centralernas verksamhetsår. De förkortningar som arbets- och näringsministeriet valde och rekommenderade när ELY-centralerna inledde sin verksamhet 2010 har inte helt etablerats.

2.2

Klagandens bemötande

Klaganden meddelade att man inte har något ytterligare att tillägga med anledning av arbets- och näringsministeriets utredning.

3

AVGÖRANDE

3.1

Rättslig reglering

Grundlagen

Enligt grundlagens 6 § 1 mom. är alla lika inför lagen. Ingen får enligt paragrafens 2 mom. utan godtagbart skäl särbehandlas t.ex. på grund av språk.

Enligt 17 § 1 mom. är Finlands nationalspråk finska och svenska. Vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk ska enligt paragrafens 2 mom. tryggas genom lag.

Enligt 22 § ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Språklagen

Enligt språklagens 23 § 1 mom. skall myndigheterna i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken. En tvåspråkig myndighet skall enligt 2 mom. betjäna allmänheten på finska och svenska. Myndigheten skall både i sin service och i annan verksamhet utåt visa att den använder båda språken.

Detta betyder t.ex. att myndigheten ska se till att skyltar och informationstavlor samt blanketter och broschyrer finns synliga på båda språken. Jämlikhetskravet betyder bl.a. att minoritetsspråket inte får diskrimineras t.ex. så att den text som används är klart mindre än texten på majoritetsspråket (RP 92/2002 rd, s. 92).

Enligt 32 § 1 mom. skall information som statliga och kommunala myndigheter riktar till allmänheten ges på finska och svenska i tvåspråkiga kommuner.

Med information avses allmän information som riktas till allmänheten, inte till enskilda, exempelvis sådana kommunala tillkännagivanden som avses i 64 § i kommunallagen och kungörelser som avses i lagen om offentliga kungörelser (RP 92/2002 rd, s. 98).

En tvåspråkig myndighets meddelanden, kungörelser och anslag samt annan information till allmänheten skall enligt 32 § 2 mom. finnas på finska och svenska.

Skyldigheten gäller vid sidan av officiella kungörelser t.ex. dödande av dokument och dessutom t.ex. annonser i tidningar men även skyltar och andra meddelanden till allmänheten. Om t.ex. polisen eller brandmyndigheten sätter upp meddelanden till invånarna i ett höghus, ska detta ske på båda språken (RP 92/2002 rd, s. 98).

I 35 § föreskrivs om åtgärder för att främja språkliga rättigheter. I para-grafens 1 mom. upprepas det som i grundlagens 17 § 2 mom. föreskrivs om det allmännas skyldighet.

I motiveringen till regeringens proposition (RP 92/2002 rd, s. 101) konstateras att uttrycket "enligt lika grunder" inte får tolkas så att de språkliga rättigheterna i alla situationer måste tryggas på samma sätt för att båda språkgruppernas kulturella och samhällseliga behov ska tillgodoses. Som exempel nämns i motiveringen att det inte finns något hinder för att kommunen ordnar sina hälsovårdstjänster på olika sätt för den svenskspråkiga och den finskspråkiga befolkningen, om olika arrangemang främjar förverkligandet av de språkliga rättigheterna.

Enligt 35 § 3 mom. skall myndigheterna i sin verksamhet förvalta landets språkkulturarv och främja användningen av båda nationalspråken. När omständigheterna kräver det ska det allmänna vidta särskilda åtgärder för att kulturella eller samhällseliga behov som gäller nationalspråken tillgodoses.

Med främjande av kulturella och samhällseliga behov avses att båda nationalspråken erkänns och att de fungerar inom vetenskap, konst, undervisning och andra områden inom kultursektorn samt inom annan samhällselig verksamhet, så att både den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningen kan uppleva att den språkliga identiteten accepteras som en del av det allmännas verksamhet (RP 92/2002 rd, s. 101).

Enligt förvaltningslagens 9 § 1 mom. ska myndigheterna använda ett sakligt, klart och begripligt språk.

3.2

Utgångspunkter för bedömningen

I detta ärende är det i grund och botten fråga om huruvida det finns och kan uppställas lagstiftningsbaserade kriterier för sådana binamn eller tilläggsnamn som enskilda myndigheter tillägnar sig – såsom i detta fall förkortningar – dvs. kriterier som binamnen eller tilläggsnamnen ska uppfylla för att i rättsligt hänseende vara godtagbara.

Jag har inte förut bedömt något ärende som helt och hållet skulle motsvara det aktuella fallet. I detta fall är det fråga om att man genom myndighetsåtgärder har rekommenderat att den förkortning som bildats på grundval av myndighetens finskspråkiga namn ska användas också i svenskspråkiga sammanhang – såsom ett varumärke – istället för en förkortning som bildas på grundval av myndighetens officiella svenskspråkiga namn. Enligt den allmänna information om förkortningar och bildandet av förkortningar som Institutet för de inhemska språken har lagt ut på sin webbplats är förkortningen ELY ur finsk synvinkel en initialförkortning. Med en initialförkortning avses en förkortning som är bildad av begynnelsebokstäverna i flera ord eller ordled (fi. *elinkeino*, *liikenne* ja *ympäristö*). Den motsvarande initialförkortning som bildas på svenska är således NTM (näring, trafik och miljö).

Detta fall skiljer sig från de ärenden gällande myndigheters namn som jag har behandlat tidigare. I ärendet gällande Stroke Unit (dnr 4032/4/08) var det fråga om att en myndighets enhet hade ett enda officiellt namn som endast fanns på ett främmande språk. Fallet avviker också från de ärenden gällande Carea och Trafi (dnr 2745/4/10 m.fl.). I dessa ärenden var det nämligen inte fråga om förkortningar bildade av en myndighets officiella namn utan om en annan typ av binamn på en myndighet, som används i samma form i både finsk- och svenskspråkiga sammanhang och som egentligen inte har någon betydelse på någotdera nationalspråket. Här finns det ändå skäl att kortfattat presentera de allmänna synpunkter jag framförde i mitt beslut i det sist nämnda ärendet.

Jag betonade att en myndighet alltid ska uppträda under sitt officiella namn gentemot sina kunder. Jag betraktade det dock inte som lagstridigt att en myndighet använder något annat namn vid sidan av sitt officiella namn. I så fall ska man dock noggrant se till att myndighetens officiella namn alltid förekommer som det primära i sammanhanget och att de som utträttar ärenden inom förvaltningen genast uppfattar att det är fråga om en finländsk myndighet. Jag betonar dock i detta sammanhang att det var fråga om påhittade namn, dvs. Carea och Trafi, som inte bildats t.ex. som en förkortning av myndighetens officiella namn.

Vidare konstaterade jag att det är en fråga för sig hur dylika binamn eller tilläggsnamn bildas. För de officiella namnens del kan det fastställas vissa kriterier för tillbörliga namn. Namnet ska i fråga om sitt språk, sin innebörd och sin struktur vara sådant att användaren känner igen det som namnet på en myndighet och kan skilja namnet t.ex. från kommersiella företags namn. En tvåspråkig myndighets namn ska också kunna framföras på båda nationalspråken. Det finns däremot inte några liknande tydliga allmänna kriterier för bildandet av binamn eller tilläggsnamn. Då det är fråga om förkortningar rör man sig å andra sidan inte enligt min uppfattning på samma sätt inom kärnområdet för god förvaltning och de språkliga rättigheterna som när det gäller myndigheternas officiella namn.

Jag konstaterade också att binamn eller tilläggsnamn nuförtiden används i hög grad både inom statsförvaltningen och inom kommunalförvaltningen, samt att de sätt på vilka namnen bildas varierar. Denna fråga belystes närmare ur det finska språkets synvinkel i avsnitt 3.2.1 i

mitt beslut. Jag har däremot inte tagit ställning till eller i övrigt bedömt bildandet av svenskspråkiga motsvarigheter till namnen.

Sammanfattningsvis konstaterar jag i detta sammanhang att förkortningar av myndigheters namn och andra binamn har bildats t.ex. av begynnelsebokstäverna i de olika delarna av myndighetens namn (t.ex. PRS, dvs. Patent- och registerstyrelsen) eller på något annat sätt av de bokstäver som förekommer i myndighetens officiella namn (t.ex. Mavi, dvs. Maaseutuvirasto – Landsbygdsverket, AVI – RFV, dvs. Aluehallintovirasto – Regionförvaltningsverket, Evira, dvs. Elintarviketurvallisuusvirasto – Livsmedelssäkerhetsverket och SYKE, dvs. Suomen ympäristökeskus – Finlands miljöcentral), eller till och med av den engelskspråkiga översättningen av myndighetens officiella namn (Fimea, dvs. Finnish Medicines Agency – Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet). Vissa binamn har ett mycket ytligt samband med det officiella namnet (Valvira, dvs. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus – Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården) och i andra fall förekommer inte något sådant samband alls (t.ex. Trafi, dvs. Liikenteen turvallisuusvirasto – Trafiksäkerhetsverket, och Carea, dvs. Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalveluiden kuntayhtymä – Samkommunen för sjukvårds- och socialtjänster i Kymmenedalen).

Oftast har myndigheterna enligt egen prövning fattat beslut om användningen av förkortningar. Å andra sidan finns det också förkortningar eller binamn som fastställts i lagstiftningen (t.ex. HALTIK, dvs. Hallinnon tietotekniikkakeskus – Förvaltningens IT-central och MPK, dvs. Maanpuolustuskoulutusyhdistys – Försvarsutbildningsföreningen). Det finns också ett exempel där den inofficiella förkortning (VTT) som bildats av ämbetsverkets officiella lagstadgade namn (tidigare Valtion teknillinen tutkimuskeskus – Statens tekniska forskningscentral) sedermera bevarats i lagstiftningen trots att ämbetsverkets officiella namn ändrats till ett annat än det på grundval av vilket den ursprungliga inofficiella förkortningen bildades (lagen om Teknologiska forskningscentralen VTT).

Jag konstaterade även att en förkortning som i och för sig i språkvårdshänseende har bildats på ett godtagbart sätt av begynnelsebokstäverna i myndighetens namn, med avseende på serviceprincipen och ur kundsynvinkel kan vara lika intetsägande eller till och med ännu svärbegripligare än ett påhittat namn. Gränsen mellan en förkortning som i språkvårdshänseende bildats enligt godtagbara kriterier och t.ex. en förkortning som påminner om ett främmande språk eller en påhittad förkortning eller ett påhittat binamn kan således ofta vara vacklande.

Eftersom förkortningarna ELY-keskus och ELY-centralen också används i den kommunikation som riktas till allmänheten, rör det sig inte bara om myndighetens interna informationsförmedling. Därför ska saken bedömas både med avseende på kunderna och mer generellt med tanke på allmänheten, såväl ur förvaltningslagens som ur språklagens synvinkel. Jag betonar att jag inte i detta sammanhang tar ställning till de övriga förkortningar eller binamn som arbets- och näringsministeriet hänvisat till i sin utredning och som används av myndigheter inom dess förvaltningsområde eller inom andra förvaltningsområden.

Med avseende på förvaltningslagen konstaterar jag att lagen innehåller ett krav på gott språkbruk som konkretiserar det krav på god förvaltning som föreskrivs i grundlagen. Kravet på gott språkbruk innebär att myndigheterna ska använda ett sakligt, klart och begripligt språk såväl i skrift som i andra sammanhang. För handlingars del innebär detta krav bl.a. att en handling i fråga om sitt innehåll ska utgöra en logisk och lättfattlig helhet. Jag har t.ex. i mina beslut dnr 3301/4/08 och 463/4/10 konstaterat att det med tanke på de språkliga rättigheterna och kraven på god förvaltning inte är acceptabelt att en part får en handling som innehåller blandspråk, dvs. delvis finska och delvis svenska. Utgångspunkten är enligt min uppfattning att denna princip kan tillämpas också på frågor som gäller myndigheters namn och binamn.

I språkvårdslitteraturen, som också anknyter till det lagstadgade kravet på gott språkbruk, konstateras det bl.a. att myndigheter och aktörer som tillhandahåller offentliga tjänster ska ha finsk- och svenskspråkiga namn, och vid behov också samiska namn, som till sitt innehåll motsvarar varandra. Också förkortningarna ska vara sådana att man med hjälp av dem kan sluta sig till myndighetens namn. Förkortningen av en myndighets finskspråkiga namn bildas självfallet på grundval av det finskspråkiga namnet. För att förkortningarna i språkligt avseende ska vara begripliga måste de bildas var för sig inom ramen för vart och ett av de språk på vilka de ska användas (Sirkka Paikkala: Fimeasta Stroke Unitiin – julkisten palvelujen nimet, Kielikello 3/2010).

Med avseende på lagstiftningen om de språkliga rättigheterna konstaterar jag att det i grundlagen och språklagen bestäms att nationalspråken ska behandlas lika och att personer med finska eller svenska som modersmål ska bemötas jämligt och utan diskriminering. Myndigheterna ska också i namnfrågor i enlighet med språklagen värna om landets språkkulturarv och på eget initiativ främja användningen av båda nationalspråken. Det ovan nämnda innebär enligt min uppfattning i praktiken, t.ex. när det gäller förkortningar, att en förkortning ska bildas enligt samma principer på båda nationalspråken i det fall där det anses ändamålsenligt att ta i bruk en förkortning av en myndighets namn.

3.3 Ställningstagande

Arbets- och näringsministeriet har i sin utredning fört fram en tanke om att finskspråkiga förkortningar fungerar som varumärken och firmanamn på svenska och främmande språk. Jag konstaterar att det i och för sig kanske kan vara tänkbart att förkortningen ELY med tiden kunde bli etablerad på båda nationalspråken, i likhet med t.ex. Trafi och Carea, och användas som ett gemensamt binamn. Förkortningen skulle därmed på sätt och vis lösgöras från sitt ursprung, dvs. från det officiella finskspråkiga namnet elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. I detta fall skulle ELY ur det svenska språkets synvinkel vara ett påhittat binamn som inte har någon som helst anknytning till myndighetens officiella svenskspråkiga namn.

En väsentlig skillnad i förhållande till de namn som nämnts i exemplen ovan är emellertid att de ovan nämnda namnen inte ursprungligen bildats av myndighetens officiella namn på någotdera nationalspråket. Eftersom förkortningen ELY har bildats av myndighetens finskspråkiga namn, är dess anknytning till det ena nationalspråket således starkare än till det andra. Denna anknytning består, accentueras och blir synlig varje gång det officiella namnet elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus och binamnet ELY-keskus används i samma saksammanhang och på ett sådant sätt att det officiella namnet framstår som det primära – i likhet med vad jag redan tidigare framfört. Jag anser därmed att ELY ur en finskspråkig persons synvinkel oundvikligen uppfattas uttryckligen som en logisk förkortning av det långa officiella namnet, inte som något slags varumärke eller firmanamn.

Ur en svenskspråkig persons synvinkel finns det däremot inte i det aktuella fallet något liknande logiskt samband mellan myndighetens officiella namn och dess förkortning så som ur en finskspråkig persons synvinkel. Avsaknaden av ett sådant samband – vilket i strid med principen om god förvaltning kan vara ägnat att orsaka missförstånd eller förvirring – konkretiseras på ett åskådligt sätt t.ex. på närings-, trafik- och miljöcentralens svenskspråkiga webbplats, där man samtidigt använder både det officiella namnet närings-, trafik- och miljöcentral och förkortningen ELY-central. Med tanke på hur förkortningen ELY-central bildats och med beaktande av att binamnet enligt min tolkning endast kan användas tillsammans med det officiella namnet, kan den svenskspråkiga förkortningen ELY-central med fog te sig som ett diskutabelt blandspråksuttryck. Detta är fallet trots att ELY som ett självständigt ord egentligen inte är finska, åtminstone inte så att ordet skulle ha en definierbar betydelse.

Då arbets- och näringsministeriet har betraktat och uppenbarligen fortfarande betraktar frågan enbart som en varumärkesfråga, där sambandet mellan det officiella namnet och dess förkortning inte anses vara av betydelse, kan man omvänt fråga sig varför den förkortning som är ämnad att användas som varumärke för närings-, trafik- och miljöcentralen inte ursprungligen bildades av ämbetsverkets officiella svenskspråkiga namn, dvs. närings-, trafik- och miljöcentralen? I detta fall skulle den enhetliga "förkortningen av varumärkestyp" på finska vara NTM-keskus (på svenska NTM-centralen, på engelska NTM Centre, på tyska NTM Zentrum osv.). Då frågan granskas från detta håll infinner sig oundvikligen tanken om att en dylik förkortning av myndighetens finskspråkiga namn ur en finskspråkig persons synvinkel sannolikt utan tvivel skulle betraktas som olämplig på grund av sin innehållslöshet och bristande logik – precis som förkortningen ELY-central kan te sig ur en svenskspråkig persons synvinkel.

På grundval av vad jag anfört ovan är mina slutsatser följande.

Jag anser att det inte är tillbörligt att först skapa en sådan förkortning av en myndighets namn som de facto ursprungligen har bildats av myndighetens officiella finskspråkiga namn och sedan – genom att kamouflera saken som någon typ av varumärkesfråga – sträva efter att officiellt etablera denna förkortning också i svenskspråkiga sammanhang, istället för att bilda en svenskspråkig förkortning av myndighetens svenskspråkiga namn – enligt samma principer som gäller för den finskspråkiga förkortningen. Jag anser inte heller att det är tillbörligt att man på det andra nationalspråket de facto använder en förkortning som består av blandspråk, dvs. där den svenskspråkiga förkortningen inleds med begynnelsebokstäverna i det finskspråkiga namnet, medan den senare delen av förkortningen (centralen) är svenskspråkig.

På grundval av det som anförts ovan anser jag att användningen av den svenskspråkiga förkortningen eller det svenskspråkiga binamnet ELY-centralen för närings-, trafik- och miljöcentralen inte är förenligt med kraven på jämlikt bemötande av landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolkning, tillgodoseendet av deras språkliga rättigheter, sådant gott och begripligt språkbruk som hör till god förvaltning, jämlik behandling av det finska och svenska språket, förvaltandet av landets språkkulturarv eller främjandet av användningen av båda nationalspråken och inte heller med kravet på att myndigheterna självmant ska främja de grundläggande fri- och rättigheterna.

Jag anser att det är oroväckande att arbets- och näringsministeriet inte i samband med beslutsfattandet om förkortningarna fäste tillbörlig vikt vid de synpunkter som den behöriga lagstaddade sakkunnigmyndigheten, dvs. Statsrådets svenska språknämnd, uttryckligen hade framfört om saken.

4 ÅTGÄRDER

Jag meddelar arbets- och näringsministeriet min uppfattning som framgår ovan av avsnitt 3.3. I detta syfte sänder jag ministeriet en kopia av mitt beslut och ber ministeriet senast 31.12.2013 informera mig om sina åtgärder med anledning av beslutet.

Samtidigt sänder jag beslutet till justitieministeriets enhet för demokrati, språk och grundläggande rättigheter, finansministeriets personal- och förvaltningspolitiska avdelning, Institutet för de inhemska språken och Svenska Finlands folkting för kännedom.

- - -

SUOMENKIELINEN OTE PÄÄTÖKSEN Dnro 4925/4/12 RATKAISUOSION ARVIOINTIOSASTA

3.2

Arvioinnin lähtökohdat

Kyse on nyt perimmältään siitä, onko löydettävissä ja asetettavissa sellaisia lainsäädännöstä juontuvia kriteerejä, jotka viranomaiskohtaisesti omaksuttavien oheis- tai lisänimien – kuten nyt lyhenteiden – tulee täyttää ollakseen oikeudellisesti hyväksyttäviä.

Esillä olevaa tapausta täysin vastaava asia ei ole aiemmin ollut arvioitavanani. Kyse on nyt siitä, että viranomaisen suomenkielisestä nimestä laadittua lyhennettä on julkisen vallan toimenpitein suositeltu käytettävän myös ruotsinkielisissä asiayhteyksissä – ikään kuin tavaramerkkinä – viranomaisen virallisesta ruotsinkielisestä nimestä muodostettavissa olevan lyhenteen sijaan. Kotimaisten kielten keskuksen verkkosivuilta saatujen lyhenteitä ja niiden muodostamista koskevien yleistietojen perusteella ELY:ssä on suomen kielen näkökulmasta kyse koostelyhenteestä. Sillä tarkoitetaan lyhennettä, joissa on kirjaimia sanan, yhdyssanan tai sanaliiton osista (elinkeino, liikenne ja ympäristö). Ruotsin kielellä vastaavalla tavalla muodostettu koostelyhenne olisi siten NTM (närning, trafik och miljö).

Tapaus eroaa aiemmin käsittelemistäni viranomaisten nimiä koskeneista asioista. Stroke Unit -tapauksessa (dnro 4032/4/08) oli kyse viranomaisen yksikön ainoasta virallisesta nimestä, joka oli vain vieraalla kielellä. Edelleen tapaus poikkeaa Carea- ja Trafi-tapauksista (dnro:t 2745/4/10 ym.). Näissä nimissä on nimittäin kyse viranomaisten muunlaisista oheisnimistä kuin virallisista nimistä laadituista lyhenteistä, joita käytetään samassa muodossa sekä suomen- että ruotsinkielisissä yhteyksissä ja jotka eivät varsinaisesti tarkoita mitään kummallakaan kansalliskielellä. Tässä on kuitenkin syytä tiivistetysti tuoda esiin viimeksi mainitussa päätöksessäni esittämiäni yleisiä näkökohtia.

Korostin sitä, että viranomaisen on hallinnon asiakkaisiin nähden aina esiinnyttävä virallisella nimellään. En kuitenkaan pitänyt lainvastaisena, jos viranomainen käyttää virallisen nimensä ohella jotakin muuta nimeä. Tällöin tulee kuitenkin tarkoin huolehtia siitä, että viranomaisen virallinen nimi esiintyy asiayhteydessä ensisijaisena ja niin, että hallinnossa asioivalle käy heti selväksi, että kyseessä on suomalainen viranomainen. Korostan tässä, että kyse oli täysin keksityistä nimistä Carea ja Trafi, joita ei ollut muodostettu viranomaisen virallisista nimistä esimerkiksi lyhenteenä.

Edelleen totesin olevan oma kysymyksensä, kuinka tällainen oheis- tai lisänimi muodostetaan. Virallisen nimen osalta voitiin hahmotella eräitä asianmukaisen nimen kriteerejä. Nimen on oltava kieleltään, sisällöltään ja rakenteeltaan sellainen, että käyttäjä tunnistaa nimen viranomaisen nimeksi ja osaa erottaa sen esimerkiksi kaupallisten liikeyritysten nimestä. Kaksikielisen viranomaisen nimen on myös oltava esitettävissä molemmilla kansalliskielillä. Sen sijaan oheis- tai lisänimien muodostamiseen ei ollut osoitettavissa vastaavanlaisia selkeitä yleisiä kriteereitä. Toisaalta lyhenteiden kyseessä ollen ei mielestäni liikuta samalla tavalla hyvän hallinnon ja kielellisten oikeuksien ydinalueella kuin viranomaisen virallisen nimen kyseessä ollen.

Totesin myös, että oheis- tai lisänimiä käytetään nykyään runsaasti sekä valtion että kuntien hallinnossa, ja nimien muodostamistavat vaihtelevat. Tätä puolta hahmottelin lähemmin päätökseni kohdassa 3.2.1 suomen kielen näkökulmasta. Sen sijaan en ottanut kantaa tai muutenkaan arvioinut ruotsinkielisten vastineiden muodostamista.

Tiivistäen totean tässä yhteydessä, että viranomaisten nimien lyhenteitä tai muita oheisnimiä on muodostettu esimerkiksi viranomaisen nimen osien alkukirjaimista (esimerkiksi PRH eli Patentti- ja rekisterihallitus) tai jollakin muulla tavalla viranomaisen virallisessa nimessä

esiintyvistä kirjaimista (esimerkiksi Mavi eli Maaseutuvirasto – Landsbygdsverket, AVI – RFV eli Aluehallintovirasto – Regionförvaltningsverket, Evisa eli Elintarviketurvallisuusvirasto – Livsmedelssäkerhetsverket ja SYKE eli Suomen ympäristökeskus – Finlands miljöcentral) taikka peräti viraston virallisen nimen englanninkielisestä käännöksestä (Fimea eli Finnish Medicines Agency eli Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus – Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet). Joissakin oheisnimissä niiden yhteys viralliseen nimeen on jo hyvinkin ohut (Valvira eli Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto – Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården), ja toisissa tuo yhteys on kokonaan katkennut (esimerkiksi Trafi eli Liikenteen turvallisuusvirasto – Trafiksäkerhetsverket ja Carea eli Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalveluiden kuntayhtymä – Samkommunen för sjukvårds- och socialtjänster i Kymmenedalen).

Useimmiten viranomaisen on harkintansa mukaan päättänyt lyhenteiden käytöstä. Toisaalta on myös normitasolla vahvistettuja lyhenteitä tai muita nimiä, kuten HALTIK (Hallinnon tietotekniikkakeskus – Förvaltningens IT-central) ja MPK (Maanpuolustuskoulutusyhdistys – Försvarsutbildningsföreningen). On löydettävissä sellainenkin esimerkki, jossa viraston virallisesta laissa säädetystä nimestä (aiempi Valtion teknillinen tutkimuskeskus – Statens tekniska forskningscentral) muodostunut vakiintunut epävirallinen lyhenne (VTT) on normitasolla sittemmin säilytetty, vaikka viraston virallinen nimi on muutettu toiseksi kuin se nimi, josta tuo alkuperäinen epävirallinen lyhenne oli muodostettu (laki Teknologian tutkimuskeskus VTT:stä, lagen om Teknologiska forskningscentralen VTT).

Vielä totesin, että monissa tapauksissa esimerkiksi viranomaisen nimen alkukirjaimista sinänsä kielenhuollollisesti hyväksyttävästi muodostettu lyhenne voi olla palveluperiaatteen ja asiakasnäkökulman kannalta yhtä mitäänsanomaton tai jopa vielä vaikeaselkoisempi kuin jokin täysin keksitty nimi. Näin ollen raja tietyn sinänsä kielenhuollollisesti hyväksyttävissä olevien kriteerien mukaisesti muodostetun lyhenteen ja esimerkiksi vierasta kieltä muistuttavan tai täysin keksityn lyhenteen tai oheisnimen välillä voi usein olla häilyvä.

Koska lyhenteitä ELY-keskus ja ELY-central käytetään myös yleisölle suunnatussa viestinnässä, kyse ei ole vain viranomaisen sisäisestä tiedottamisesta. Tämän vuoksi asiaa on arvioitava hallinnon asiakkaan ja laajemminkin yleisön kannalta niin hallintolain kuin kielilain näkökulmasta. Korostan, että en tässä yhteydessä ota kantaa työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessään viittaamiin muihin sen tai muiden hallinnonalojen viranomaisten nimien lyhenteisiin tai muihin oheisnimiin.

Hallintolain näkökulmasta totean, että lakiin sisältyy perustuslaissa turvattua hyvää hallintoa konkretisoiva hyvän kielenkäytön vaatimus, jonka mukaisesti viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä niin kirjallisissa kuin muissakin yhteyksissä. Asiakirjojen yhteydessä tämä merkitsee muun muassa, että ne muodostavat sisällöllisesti loogisen ja helppotajuisen kokonaisuuden. Esimerkiksi päätöksissäni dnro:t 3301/4/08 ja 463/4/10 olen todennut, että kielelliset oikeudet ja hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen ei ole hyväksyttävää, että asianosainen saa asiakirjan, jossa on käytetty sekakieltä eli osittain suomea ja osittain ruotsia. Mielestäni tämä periaate on lähtökohtaisesti sovellettavissa myös viranomaisten nimiä ja oheisnimiä koskevissa kysymyksissä.

Kielenhuoltoa, jolla on kytkeä myös laissa säädettyyn hyvän kielenkäytön vaatimukseen, koskevassa kirjallisuudessa todetaan muun muassa, että julkisten viranomaisten ja julkisten palvelujen tuottajien nimet on muodostettava suomeksi ja ruotsiksi ja tarvittaessa myös saameksi niin, että ne sisällöltään vastaavat toisiaan. Myös lyhenteen on oltava sellainen, että siitä pystyy päättelemään viranomaisen nimen. Suomenkielisen nimen lyhenne muodostetaan luonnollisesti suomenkielisestä nimestä. Kielellisen ymmärrettävyyden vuoksi lyhenteet on muodostettava kustakin kielestä erikseen jokaisen kielen omaa käyttöä varten (Sirkka Paikkala: Fimeasta Stroke Unitiin – julkisten palvelujen nimet, Kielikello 3/2010).

Kielellisiä oikeuksia koskevan sääntelyn näkökulmasta totean, että perustuslain ja kielilain perusteella kansalliskieliä on kohdeltava tasavertaisesti ja äidinkieleltään suomen- ja ruotsinkielisiä yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi. Julkisen vallan tulee myös nimistökyseissä vaalia kielilain mukaisesti maan kielellistä kulttuuriperintöä ja edistää omatoimisesti molempien kansalliskielten käyttämistä. Edellä todettu tarkoittaa konkreettisesti esimerkiksi lyhenteiden osalta mielestäni sitä, että jos viranomaisen nimestä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi ottaa käyttöön lyhenne, se muodostetaan molemmilla kansalliskielillä samanlaisin periaattein.

3.3

Kannanotto

Työ- ja elinkeinoministeriö on selvityksessään tuonut esiin ajatuksen siitä, että suomenkieliset lyhenteet toimivat tavaramerkkeinä ja yritysniminä ruotsiksi ja vierailta kielillä. Totean, että sinänsä voisi ehkä olla ajateltavissa, että lyhenne ELY ajan mittaan vakiintuisi kummassakin kansalliskielessä esimerkiksi Trafín ja Carean tavoin käytettäväksi yhdeksi yhteiseksi oheisnimeksi ja ikään kuin irtautuisi alkuperästään eli viranomaisen virallisesta suomenkielisestä nimestä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Tällöin ELY olisi ruotsin kielen näkökulmasta Trafiin ja Careaan rinnastettava täysin keksitty oheisnimi, jolla ei ole minkäänlaista yhteyttä viranomaisen ruotsinkieliseen viralliseen nimeen.

Olenainen ero edellä mainittuihin aiemmin arvioimiini esimerkkeihin on nyt kuitenkin siinä, että niitä ei ole alun perin muodostettu viranomaisen kummastakaan kansalliskielisestä virallisesta nimestä. Kun ELY on muodostettu viranomaisen suomenkielisestä nimestä, sen yhteys toiseen kansalliskieleen on siten vahvempi kuin toiseen. Tämä yhteys säilyy, korostuu ja tulee havaittavaksi aina, kun virallista nimeä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja oheisnimeä ELY-keskus käytetään samassa asiayhteydessä ja niin, että virallinen nimi esiintyy ensisijaisena – kuten olen jo aiemmin peräänkuuluttanut. Näin ollen suomenkielisen näkökulmasta ELY ymmärretään mielestäni väistämättä nimenomaan loogisena lyhenteenä virallisesta pitkästä nimestä kuin jonkinlaisena tavaramerkkinä tai yritysnimenä.

Sen sijaan ruotsinkielisen henkilön näkökulmasta viranomaisen virallisella nimellä ja siitä omaksutulla lyhenteellä ei nyt esillä olevassa tapauksessa ole edellä todettua loogista yhteyttä siten kuin suomenkielisen henkilön näkökulmasta. Tämän yhteyden puuttuminen – mikä voi olla omiaan aiheuttamaan hyvän hallinnon vastaisesti sekaannusta tai epätietoisuutta – konkretisoituu havainnollisesti esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ruotsinkielisillä verkkosivuilla, joilla käytetään samanaikaisesti sekä virallista nimeä närings-, trafik- och miljöcentral että lyhennettä ELY-central. Lyhenteen ELY-central syntymekanismi ja se huomioon ottaen, että oheisnimeä voidaan tulkintani mukaan käyttää vain virallisen nimen yhteydessä, ruotsinkieliseksi tarkoitettu lyhenne ELY-central saattaa perustellusti näyttäytyä kritiikille alttiina sekakielisenä ilmaisuna, vaikkei ELY sitä itsenäisenä sanana tarkastellen varsinaisesti olekaan suomea ainakaan niin, että sillä olisi määriteltävissä oleva merkityssisältö.

Kääntäen voidaan kysyä, että jos asia on nähty ja nähtävästi edelleenkin nähdään työ- ja elinkeinoministeriössä lähinnä vain tavaramerkkikysymyksenä, jossa virallisen nimen ja sen lyhenteen yhteydellä ei nähdä olevan merkitystä, miksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tällaista tavaramerkiksi aiottua lyhennettä ei alun perin ole muodostettu viraston virallisesta ruotsinkielisestä nimestä närings-, trafik- och miljöcentral? Tällöin tämä yhdenmukainen ”tavaramerkkimäinen lyhenne” olisi suomeksi NTM-keskus (ruotsiksi NTM-central, englanniksi NTM Centre, saksaksi NTM Zentrum jne.). Asiaa näin päin tarkastellen tuleekin väistämättä mieleen, että tällaista tapaa lyhentää viranomaisen suomenkielinen nimi olisi ehkä itsestään selvästi pidetty suomenkielisten näkökulmasta sisällyksettömydessään ja epäloogisuudessaan epäasianmukaisena – vastaavalla tavalla kuin ELY-central voi näyttäytyä ruotsinkielisen henkilön näkökulmasta.

Edellä todetun perusteella johtopäätökseni asiassa ovat seuraavat.

Mielestäni ei ole asianmukaista yhtäältä luoda ja toisaalta tämän jälkeen pyrkiä virallisesti vakiinnuttamaan – verhoten asia jonkinlaiseksi tavaramerkkikysymykseksi – viranomaisen nimestä sellainen myös ruotsinkielisissä asiayhteyksissä käytettäväksi tarkoitettu lyhenne, joka on tosiasiallisesti alun perin muodostettu viranomaisen virallisesta suomenkielisestä nimestä sen sijaan, että ruotsinkielinen lyhenne muodostettaisiin – kokonaisuudessaan samanlaisin periaattein kuin suomenkielinen lyhenne – viranomaisen virallisesta ruotsinkielisestä nimestä. En myöskään pidä asianmukaisena tapana lyhentää viranomaisen nimi toisella kansalliskielellä tosiasiallisesti sekakielisesti niin, että myös ruotsinkieliseksi tarkoitettun lyhenteen alkuosa muodostuu suomenkielisen nimen osista, kun taas virastoa (keskusta) tarkoittava loppuosa on ruotsiksi.

Edellä todetun perusteella katson, että ELY-central elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ruotsinkielisenä lyhenteenä tai oheisnimenä ei ole suomen- ja ruotsinkielisen väestönosan yhdenvertaisuuden, heidän kielellisten oikeuksiensa asianmukaisen toteutumisen, hyvään hallintoon kuuluvan hyvän ja ymmärrettävän kielenkäytön, suomen ja ruotsin kielen tasavertaisen kohtelun, maan kielellisen kulttuuriperinnön vaalimisen, molempien kansalliskielten käytön edistämisen eikä yleisen perusoikeuksien oma-aloitteisen edistämisen vaatimuksen mukainen.

Pidän huolestuttavana, että työ- ja elinkeinoministeriö ei ole lyhenteistä päätettäessä kiinnittänyt asianmukaista huomiota niihin näkemyksiin, joita asianomainen lakisääteinen asiantuntijaviranomainen eli tässä tapauksessa valtioneuvoston ruotsin kielen lautakunta oli asiasta nimenomaisesti esittänyt.