

9.9.2013

Dnr 580/4/12

Beslutsfattande: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen

Föredragande: Äldre justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja

SPRÅKET FÖR ÅLÄNSKA ORTNAMN PÅ LANTMÄTERIVERKETS KARTOR

1

KLAGOMÅLET

Ålands Näringsliv ber i sitt brev daterat 9.2.2012 riksdagens justitieombudsman undersöka Lantmäteriverkets förfarande i ett ärende som gäller finska namn på geografiska objekt på Åland. Klaganden kräver att samtliga kartmaterial i vilka Åland ingår korrigeras så att de åländska ortnamnen endast anges på svenska. Klaganden kräver även att självstyrelsens gränser ska anges på ett tydligt sätt på de kartor som Lantmäteriverket ansvarar för. Klaganden motiverar klagomålet på följande sätt.

I Finland ansvarar lantmäteriet för insamlandet av officiella benämningar på geografiska objekt. För att underlätta hanteringen av de geografiska namnen har myndigheten inrättat ett nationellt digitalt register som heter 'Geographic Name Register' (GNR). Registret består av två databaser 'Place Name Register' och 'Map Name Register' varav den föregående samlar de geografiska namnen medan den andra anger vilken typ av objekt det rör sig om. Detta system används för alla officiella projektioner av Finlands geografiska utbredning. Detta kan inte minst ses på lantmäteriets interaktiva tjänst kartplatsen.fi. Ytterst utgör dessa projektioner en geopolitisk karta över statens syn på Finland.

I registret GNR anger lantmäteriet inte att landskapet är ett självstyrt område. Samtidigt anges finska namn på geografiska objekt på Åland. Detta betyder att landskapets enspråkiga status och självstyrelse inte framkommer på officiella projektioner som bygger på GNR. Av denna anledning besökte representanter från landskapsregeringen den 10 maj 2011 lantmäteriet för att diskutera på vilka språk åländska ortnamn ska anges i geografiska sammanhang. Vid mötet framförde landskapsregeringen åsikten att samtliga åländska ortnamn ska presenteras enbart på svenska på de kartor som lantmäteriverket ansvarar för. Finska ortnamn såsom "Ahvenanmaa" och "Maarianhamina" ska därför inte förekomma i lantmäteriets kartmaterial. Uppfattningen har stöd i grundlagen och självstyrelselagen för Åland. Lantmäteriverket framförde åsikten att verket med stöd av statsrådets beslut (1052/1982) angående ämbetsdistrikts och självstyrelseområdets samt vissa trafikplatsers namn måste tillhandahålla kartor med åländska ortnamn på både finska och svenska.

Statsrådsbeslutet är emellertid inte längre i kraft. År 1989 ändrades beslutet så att 2 § fick en ny lydelse enligt vilken undantag från tvåspråkighet på bl.a. kartor ska göras om särskilda förhållanden föreligger. Sådana förhållanden är exempelvis Ålands enspråkigt svenska status och den rättsliga regleringen för det. Stadsrådsbeslutet (nr 1052/1982) upphävdes till sist automatiskt i samband med att den nya språklagen trädde i kraft år 2004.

Den 8.8.2011 sände Ålands landskapsregering en skrivelse till lantmäteriverket där missförhållandena påtalades.

2

UTREDNING

2.1

Allmänt

Med anledning av klagomålet har jord- och skogsbruksministeriet gett ett yttrande (3.4.2012, dnr 581/412/2012) och Lantmäteriverket en utredning (16.3.2012, dnr MML 20/39/2012). Klaganden har gett ett bemötande (31.5.2012).

Vidare har både justitieministeriet och Ålandsdelegationen gett ett yttrande (17.8.2012, dnr JM 91/03/2012, och 21.1.2013, dnr D 10 12 05 3).

Med anledning av de ovan nämnda yttrandena har jord- och skogsbruksministeriet och Lantmäteriverket gett sina bemötanden (27.3. och 25.2.2013).

Även Institutet för de inhemska språkens yttrande till Lantmäteriverket (23.2.2012) samt rekommendation av Svenska språknämnden (29/2 2012) har stått till mitt förfogande.

2.2

Jord- och skogsbruksministeriets utlåtande

Jord- och skogsbruksministeriet hänvisar till utlåtandena från Lantmäteriverket och Institutet för de inhemska språken och konstaterar att de svenska och finska ortnamnen är en fråga som inte är beroende av kommunens språkliga ställning. Utgående från dessa utlåtanden ser ministeriet inga skäl att ändra det gällande handlings sättet att ortnamnen ges såväl på svenska som på finska i de svenskspråkiga områdena.

2.3

Lantmäteriverkets utredning

På grund av ärendets omfattning, komplexitet och vikt har Lantmäteriverket utrett ärendet angående Ålands landskapsregerings begäran om utlåtande om ortnamnens språk på Lantmäteriverkets kartor och i andra produkter. På grund av Ålands landskapsregerings begäran om utlåtande av 8.8.2011 har Lantmäteriverket kommit fram till att begära om ett officiellt utlåtande av Institutet för de inhemska språken.

Som sitt svar 16.3.2012 till Ålands landskapsregering har Lantmäteriverket – med hänvisning till utlåtandet av Institutet för de inhemska språken – konstaterat att Lantmäteriverket kommer att följa vedertagen praxis. Förutom de svenska namnen Åland och Mariehamn kommer sålunda även de finska namnen Ahvenanmaa och Maarianhamina att användas på Lantmäteriverkets kartor även i fortsättningen.

2.4

Yttrandet av Institutet för de inhemska språken

2.4.1

Officiellt språk och vedertagna ortnamn på kartor

Traditionella ortnamn varken följer eller kan följa kommunernas språkfördelning eller kommungränserna. Ortnamn uppstår ur ett behov, och nya invånare har börjat använda de tidigare invånarnas namn antingen som sådana eller genom lån. Genom denna process har

det i namnbeståndet, under hundra eller till och med tusentals år, uppstått lager av namn som härrör från olika tidsperioder och där man inte alltid ens kan spåra namnens ursprungliga språk. På Åland finns i vissa svenska namn namnleden Finn- som avslöjar en tidig finsk bosättning, t.ex. Finnström, men de svenskspråkiga har även lånat och börjat använda finska namn, t.ex. Lappvesi och Jomala.

I Finland har man från och med 1800-talet tecknat upp de ortnamn som lokalbefolkningen använder och samlat ortnamnsbeläggen i arkiv över både svenska och finska namn. Dessa samlingar används vid Institutet för de inhemska språken när namnbeståndet på Lantmäteriverkets grundkartor granskas. Kommunernas språkförhållanden påverkar inte alls valet av de namn som används på kartorna. De namn som föreslås antecknas på kartan är sådana som lokalbefolkningen har uppgett att de använder för att kunna tala om orterna. Det finns finsk- och svenskspråkiga namn samt namn på samiska, det finns namn som har översatts eller anpassats från ett språk till ett annat, och det finns även direktlån, namn som tagits i bruk i ett annat språk utan förändringar. På detta sätt bevarar ortnamnen språk- och kulturhistorien.

I de fall när en ort har namn på olika språk påverkar språkförhållandet endast namnens ordningsföljd: namnet på kommunens officiella majoritetsspråk står överst på kartan och först i löpande text.

Det planerade namnbeståndet består av namn som har uppstått inom förvaltningen, till exempel gatu- och vägnamn, kommunernas och städernas namn samt namn på olika administrativa områden. Även i dessa namn utnyttjas det traditionella namnbeståndet.

2.4.2

Ahvenanmaa och Maarianhamina i finskan

Åland – Ahvenanmaa är namnet på både en ö och ett landskap. Tidiga skriftliga belegg på namnet är Alandia 1281, Alandh 1376, Ålandh 1435, samt Ahwenan maa 1648 och Olanti (Ahwenanmaa) 1844 i finska dokument. Namnets ursprung är oklart. En del forskare har föreslagit att Ahvenanmaa kunde vara en felaktig tolkning av ett teoretiskt urnordiskt namn Ahvaland, eller att Ahvenanmaa kunde vara det ursprungliga namnet, vars förled genom regelmässig ljudutveckling skulle ha förändrats till å och vars efterled -maa skulle ha översatts med det svenska ordet -land. Båda namnen är gamla. Namnet Ahvenanmaa har ingått i finskan i flera hundra år. Oolanti som har förekommit vid sidan om Ahvenanmaa lever främst kvar i uttrycket Oolannin sota, med vilket avses strider i samband med Krimkriget under perioden 1854–1855.

Beslutet att grunda Maarianhamina – Mariehamn fattades 1859, och stadsprivilegium beviljades 1861. Då staden grundades var Finland ett autonomt storfurstendöme i Ryssland. Det finska namnet skapades samtidigt med det svenska: "Uusi meri- ja kauppa-kaupunki on - -tämän helmikuun 4 p:ltä määrätty Maarianhaminan (Mariehamn) nimisenä perustettavaksi Ahvenanmaan mantereen keski-eteläiselle rannalle Jomalan pitäjän Öwerneesin kylän maille" (Suometar 18.2.1859). Det finska namnet har alltså varit i bruk sedan beslutet att grunda staden fattades.

I namnparen Åland – Ahvenanmaa och Mariehamn – Maarianhamina ska bägge namnen anses vara ursprungsnamn.

2.4.3

Språkens rätt till egna namn

Namnen är en del av språket på samma sätt som alla andra ord. Vilka ortnamn som används i ett språk avgörs av det språkets användare och språkvårdare. Svenskspråkiga avgör vilka namn som behövs på svenska, och på motsvarande sätt avgör finskspråkiga vilka namn som behövs på finska. Ingen kan kräva att man ur ett annat språk än ens eget ska eliminera etablerade namn, inte ens om dessa är inofficiella. Att en ort har parallellnamn på olika språk torde inte orsaka några problem för en namnbrukare som officiellt bara använder det ena språket.

Åland (fi. Ahvenanmaa) är namnet på en ö och ett landskap som tillhör finska staten, Mariehamn (fi. Maarianhamina) är namnet på en stad i landskapet. Även om man slutade använda de finska namnen i officiella sammanhang skulle de inte försvinna ur det finska språket. Namnen används till exempel i nyhetsförmedling, väderleksrapporter, larmsituationer, handel och sjöfart samt för att marknadsföra landskapet som ett resmål för finskspråkiga. Finskspråkiga bor även på Åland (5 %) och utomlands. Enligt 37 § i självstyrelselagen för Åland har finska medborgare rätt att använda finska inför domstol och i andra statsmyndigheter i landskapet.

I kartverk, texter och muntliga framställningar som är avsedda för finskspråkiga används former av utländska ortnamn som tidigt anpassades till finskan, till exempel Tukholma, Berliini och Lontoo. Namn som är anpassade till svenskan är till exempel Köpenhamn, Rom och Bryssel.

2.4.4

Traditionella ortnamn som namn på administrativa områden och trafikplatser

Sedan år 1940 har det funnits ett statsrådsbeslut om användningen av traditionella ortnamn i officiella sammanhang (reviderad år 1957, 1965 och 1982). År 1982 (Sb angående ämbetsdistrikts och självstyrelseområdets samt vissa trafikplatsers namn, 1052/1982) innehöll listan 6 enspråkigt svenska kommuner med officiella namn på både finska och svenska. Ett av dessa namn var Mariehamn – Maarianhamina. På motsvarande sätt fanns det 70 enspråkigt finska kommuner med officiella namn på båda språken, till exempel Lahtis – Lahti, Idensalmi – Iisalmi, Kajana – Kajaani.

Statsrådets beslut har enbart betytt att de svenska parallellnamnen ska användas i svenskt tal och svensk skrift, på samma sätt som de finska parallellnamnen endast hör till finskan.

År 1989 ändrade statsrådet beslutet från år 1982. "Statsrådet har – – fogat en ny 2 a § till sitt beslut av den 23 december 1982 angående ämbetsdistrikts och självstyrelseområdets samt vissa trafikplatsers namn (1052/82) som följer: 2 a § Bestämmelser om benämningen på ämbetsdistrikt och självstyrelseområden samt trafikplatser kan meddelas oberoende av vad som sägs i 1 och 2 §§, om detta anses befogat av historiska eller andra särskilda skäl" (Sb 120/1989). Uttryckets ordalydelse låter förstå att beslutet från år 1982 inklusive namnförteckningen har varit i kraft åtminstone då beslutet fattades 1989, eftersom det senare beslutet kompletterade det tidigare.

Kompletteringen ovan kan anses vara förknippad med de administrativa förändringar som har skett efter år 1982. Kommunernas språkförhållanden eller officiella namn kan till exempel ha ändrats på grund av kommunsammanslagningar. De förteckningar som institutet för de inhemska språken upprättar baseras på den förteckning som ingår i statsrådets beslut 1052/1982, i enlighet med de ändringar som kommunsammanslagningarna har orsakat. Som

en följd av kommunsammanslagningarna kunde denna lista uppdateras även i lagstiftningen och namnen kunde granskas av svenska och finska språknämnderna vid Institutet för de inhemska språken och eventuellt även av samiska språknämnden.

I anvisningen Svenskt lagspråk i Finland (2010) utfärdat av statsrådets kansli konstateras att beslutet 1052/1982 "är visserligen inte längre i kraft, men det har inte heller ersatts med någon annan officiell förteckning" (s. 149). På sidan 153 uppräknas de kommuner som har namn på båda språken, inklusive Mariehamn – Maarianhamina, samt konstateras att "Förteckningen baserar sig på statsrådets beslut 1052/1982, senare statsrådsbeslut och förteckningen över alla kommuner i landet på Kommunförbundets webbplats (www.kommunerna.net)". På sidan 151 återges regionförvaltningsindelningen från och med år 2010, där även Åland – Ahvenanmaa ingår. Eftersom anvisningen har utfärdats av statsrådets kansli, måste dessa namn användas åtminstone inom statsförvaltningen och av statliga myndigheter.

Vid ingången av år 2012 fanns det i Finland 60 enspråkigt finska kommuner med officiellt svenskt namn och 3 enspråkigt svenska kommuner med officiellt finskt namn. Dessa 3 är Larsmo – Luoto, Mariehamn – Maarianhamina och Närpes – Närpiö.

I Lantmäteriverkets kartprodukter ges namnen på båda språken för alla officiellt tvåspråkiga kommuner. Därtill finns även de finska namnen på de tre enspråkigt svenska kommunerna. För konsekvensens skull bör bruket till denna del utvidgas så att Lantmäteriverket i alla kartprodukter ska ge alla officiella kommunnamn, det vill säga även de officiella svenska namnen på enspråkigt finska kommuner. Kartplatsen för alla möjliggör sökning och lokalisering även med dessa namn, men de har inte antecknats på kartan.

Institutet för de inhemska språken håller på att bereda publikationen Svenska ortnamn i Finland, där språkbrukarna kan slå upp även inofficiella parallellnamn och deras stavning.

2.4.5

Språklagen 2003 och självstyrelselagen för Åland

I 32 § 7 kap. *Språken i lagstiftning och allmän information* i språklagen från år 2003 konstateras följande om den information som statliga och kommunala myndigheter riktar till allmänheten: "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."

Självstyrelselagen för Åland är en lag på grundlagsnivå. Enligt denna lag är landskapet Åland ett enspråkigt område. Därmed kan den finska språklagen inte direkt tillämpas på Åland, vilket dock inte innebär, att finska ortnamn inte skulle kunna förekomma på Åland och att de inte skulle kunna användas på Lantmäteriverkets kartor. Självstyrelselagen för Åland gäller inte heller bruket av ortnamn i finskan inom organisationer som verkar i andra delar av Finland.

Enligt 37 § i självstyrelselagen för Åland har finska medborgare rätt att i egen sak inför domstol och andra statsmyndigheter i landskapet använda finska. Detta gäller även finska ortnamn.

I 35 § 8 kap. *Främjande och uppföljning av språkliga rättigheter* i språklagen stadgas att "det allmänna ska i enlighet med grundlagen tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder". I 36 § *Tillsyn och uppföljning* förpliktas varje myndighet att "inom sitt verksamhetsområde övervaka att denna lag följs".

I statens elektroniska författningsdatabank Finlex nämns namnet Ahvenanmaa i 224 lagar eller förordningar och namnet Maarianhamina i 20 lagar eller förordningar. Det är naturligt att använda dessa namn på kartor över Finland och i finskspråkiga myndighetssammanhang.

2.4.6

Institutet för de inhemska språkens rekommendation om användningen av finländska ortnamn i texter på främmande språk

Ålands landskapsregerings tolkning att Institutet för de inhemska språken rekommenderar användningen av endast svenska namn om enspråkigt svenska orter är felaktig. Som vi tidigare har konstaterat kan orter av olika skäl ha parallellnamn på olika språk – vilket namn som används beror på namnbrukarens språk. Institutets rekommendation gäller namnbruket i främmande språk, det vill säga hur finländska ortnamn används till exempel i engelskan, franskan eller tyskan. Svenskan är inte ett främmande språk i Finland.

Finland kan inte kräva att andra länder och utländska språk ändrar sina egna traditioner. Det finns dock situationer när valet av vilket namn som ska användas inom ett visst språk måste göras i Finland, till exempel då vi skriver meddelanden, tidningar, webbsidor och så vidare på främmande språk.

För sådana situationer har finska och svenska språknämnderna vid Forskningscentralen för de inhemska språken år 1997 utfärdat en rekommendation om Finlands offentliga, administrativa namnbestånd. Enligt rekommendationen ska man på finska använda befintliga finska ortnamn, i svenskan svenska och i samiskan samiska ortnamn. I främmande språk används namn på områdets officiella språk om det är fråga om enspråkiga områden (till exempel lisalmi, Mariehamn) och på områdets majoritetsspråk om det är tvåspråkiga områden (till exempel Helsinki, Pargas). Denna rekommendation har meddelats FN:s medlemsstater till kännedom på engelska och franska vid FN:s 7:e ortnamnskongress 1998. Rekommendationen kan läsas på engelska i publikationen *Toponymic guidelines of Finland for map editors and other editors* (på webbsidan <http://www.kotus.fi/index.phtml?l=en&s=510>).

Av ovan nämnda skäl anser Institutet för de inhemska språken att Lantmäteriverket varken har orsak att eller ska avlägsna namnen Ahvenanmaa och Maarianhamina från sina kartor och andra motsvarande produkter. Till följd av landskapets enspråkiga status som stadgas i självstyrelselagen för Åland ska det svenska namnet naturligtvis stå först på kartorna. (Om kartan är på något annat språk än finska eller svenska står namnen endast på svenska, det vill säga Åland eller Mariehamn, om annat bruk inte råder i språket i fråga.) I samband med detta föreslår Institutet för de inhemska språken också att de officiella svenska namnen på enspråkigt finska kommuner läggs till på Lantmäteriverkets kartor.

Medlemmarna av finska språknämnden vid Institutet för de inhemska språken har meddelat sitt samtycke till detta utlåtande. Svenska språknämnden lägger därtill fram sin bifogade rekommendation om ortnamn på kartor:

Språknämnden rekommenderar Lantmäteriverket att på kartor och andra motsvarande produkter använda de officiella ortnamnen på finska och svenska. Också i fråga om enspråkiga orter bör namnet på det andra språket användas, åtminstone om det är historiskt väl känt eller annars väl etablerat (exempelvis Fredrikshamn, Nyslott, Tammerfors, Närpiö). Institutet för de inhemska språken ger vid behov rekommendationer om namnanvändningen i enskilda fall.

Även när det gäller ortnamn på det enspråkigt svenska Åland, rekommenderar språknämnden således att både det svenska och det finska namnet används på Lantmäteriverkets kartor så att Åland och Mariehamn står ovanför eller först och Ahvenanmaa och Maarianhamina under eller efter.

2.5

Klagandens bemötande

Ålands Näringsliv anser att Lantmäteriverket förbiser 36 § självstyrelselagen. Eftersom självstyrelselagen är såväl en grundlag som en lex specialis är både rikets och landskapets myndigheter skyldiga att följa dess bestämmelser. Ålands Näringsliv vill även upprepa kravet att självstyrelsens gränser ska anges på ett tydligt sätt på de kartor som lantmäteriverket ansvarar för.

Institutet för de inhemska språken hänvisar i utlåtandet till Lantmäteriverket till statsrådets kanslis publikation "Svenskt lagspråk i Finland" (2010) som innehåller en förteckning med de kommuner som har namn på båda språken, inklusive Mariehamn. Förteckningen baseras på statsrådsbeslut 1052/1982 samt Kommunförbundets webbplats. Institutet anser att dessa namn måste användas inom statsförvaltningen och av statliga myndigheter, eftersom de har utfärdats av statsrådets kansli.

Institutet för de inhemska språken hänvisar även till språklagen och självstyrelselagen. Institutets tolkning av självstyrelselagen är felaktig. Eftersom självstyrelselagen är såväl en grundlag som en "lex specialis" är både rikets och landskapets myndigheter skyldiga att följa dess bestämmelser. Ålands Näringsliv framhåller följaktligen att 36 § självstyrelselagen har företräde framför 35 § 8 kap. språklagen och rådande praxis inom statsrådet.

Ålands Näringsliv vill understryka att Institutet för de inhemska språken ej är behörig myndighet i detta avseende. Benämningen på geografiska objekt på Åland omfattas av landskapets behörighetsområde och sålunda ska Ålands landskapsregering anses vara behörig myndighet i denna fråga.

Ortnamn är en viktig del av varje språk. Brukare behöver namn för att kunna tala om platser när och fjärran på ett effektivt och smidigt sätt. Namnen bevarar, fångar ett tillstånd eller episoder i förfluten tid. Av denna anledning välkomnar Ålands Näringsliv användningen av alla benämningar på geografiska objekt på Åland i det dagliga språkbruket. Däremot vidhåller Ålands Näringsliv att rikets myndigheter och självstyrelsemyndigheterna i enlighet med 36 § självstyrelselagen använder de svenska ortnamnen i officiellt material.

2.6

Justitieministeriets yttrande

2.6.1

Behörigheten att producera kartmaterial

I självstyrelselagen för Åland (1144/1991) ingår inte några uttryckliga bestämmelser om lagstiftningsbehörigheten när det gäller produktion av kartmaterial som används i officiella sammanhang.

Eftersom lagstiftningsbehörigheten angående fastighetsregistrering och därmed sammanhängande uppgifter samt standardisering hör till rikets behörighet (självstyrelselagen 27 § 16 och 19 punkten) bör man med tillämpning av 27 § 42 punkten anse att lagstiftningsbehörig-

heten hör till riket och att riksmyndigheterna därför också har behörighet att utarbeta officiellt kartmaterial till den del det gäller landskapet Åland.

Rätten att utarbeta kartor är inte reglementerad utan vem som helst kan tillverka och marknadsföra kartor. Det bör dock anses att Lantmäteriverket är den (enda) myndighet som tillhandahåller officiellt kartmaterial, så som grundkartan över Finland.

Förhållandet till utländska makter hör enligt 27 § 4 punkten i självstyrelselagen med vissa begränsningar till rikets behörighet. I avsaknad av några andra uttryckliga bestämmelser bör det därför anses att Lantmäteriverket är den myndighet som förser internationella organisationer med de uppgifter som de behöver t.ex. för utarbetande av kartor.

2.6.2

Ålands svenskspråkiga status och dess betydelse för användningen av ortnamn

Enligt grundlagens 120 § har landskapet Åland självstyre enligt vad som särskilt stadgas i självstyrelselagen för Åland. Självstyrelselagen är stiftad i grundlagsordning och bestämmelserna i den kan därför innebära undantag från det som bestäms i grundlagen. Enligt 36 § i självstyrelselagen är landskapet enspråkigt svenskt. Språkbestämmelserna i självstyrelselagen innebär undantag från 17 § i grundlagen. De innebär också att språklagen (423/2003) inte är direkt tillämplig på Åland, fränsett 31 § där Åland uttryckligen nämns.

Av 38 § i självstyrelselagen följer att all kommunikation mellan riksmyndigheterna och landskapsmyndigheterna ska ske på svenska. I sådan kommunikation används givetvis enbart svenska ortnamn.

Att landskapet Åland är enspråkigt svenskt hindrar inte att man i finskspråkiga dokument använder finska namn på orter på Åland, om dessa namn har historiskt belägg och således längre har varit i allmänt bruk på ett sådant sätt att de naturligt ingår i finska språket. Således används "Ahvenanmaa" och "Maarianhamina" i lagar och andra författningar. Några andra finska namn på orter på Åland torde inte finnas.

Att man i finska dokument använder de finska namnen är lika naturligt som att man t.ex. använder "Tukholma" för Stockholm och "Kööpenhamina" för København.

2.6.3

Bestämmelser om ortnamn på kartor

Självstyrelselagen innehåller inte några uttryckliga bestämmelser om ortnamn på kartor.

Eftersom behörigheten att utarbeta officiellt kartmaterial bör anses höra till riket, ska Lantmäteriverket tillämpa språklagen och övrig rikslagstiftning när myndigheten bedömer vilka språk som ska användas på kartorna.

I språklagen och annan lagstiftning finns inte några bestämmelser som är direkt tillämpliga när det gäller valet av språk på kartor. Det är riktigt att statsrådets beslut angående ämbetsdistrikts och självstyreseområdets samt vissa trafikplatsers namn (1052/1982) upphävdes när den nya språklagen trädde i kraft. Beslutet har inte heller ersatts med någon ny förordning.

I regeringens proposition med förslag till språklag (RP 92/2002, s. 58) föreslogs inte några bestämmelser om namnpraxis för kartor. Saken ansågs till sin natur vara sådan att bestämmelser om detta inte på ett naturligt sätt passar i en allmän lag.

Justitieministeriet anser dock att myndigheterna när de utarbetar kartmaterial bör följa de allmänna principerna i grundlagen och i språklagen. Det innebär bl.a. att nationalspråken ska behandlas lika och att myndigheterna ska tillämpa 35 § 3 mom. i språklagen, enligt vilken de ska förvalta landets språkkulturarv och främja användningen av båda nationalspråken.

2.6.4

Sammanfattande slutsats

Justitieministeriet anser att riket enligt gällande självstyrelselag för Åland har behörighet att bestämma vilka språk som används på officiella kartor även till den del det är fråga om ortnamn på Åland.

Det är inte ett brott mot grundlagen eller självstyrelselagen, om Lantmäteriverket på sina kartor använder de finska ortnamnen "Ahvenanmaa" och "Maarianhamina" parallellt med de svenska ortnamnen så att det svenska namnet står överst eller först.

Justitieministeriet anser dock att Lantmäteriverket bör behandla nationalspråken lika, så att man följer rekommendationen av Institutet för de inhemska språken, vilken innebär att de officiella finska och svenska namnen används parallellt även för enspråkiga orter. För den händelse Lantmäteriverket i något sammanhang dock skulle tillämpa en princip där språkvalet avspeglar ortens språkliga status (så att enbart finska används för finska orter och enbart svenska för svenska orter) bör givetvis enbart svenska användas för orter på Åland.

När det gäller användningen av ortnamn i sammanhang där främmande språk, t.ex. engelska, används förordar justitieministeriet att man tillämpar rekommendationen att använda majoritetsspråket på orten, om inte båda inhemska språken kan användas. Med hänsyn till landskapet Ålands enspråkiga status bör Lantmäteriverket när det förser internationella organisationer med uppgifter för kartor på främmande språk uppmärksamma mottagaren på att de svenska namnen "Åland" och "Mariehamn" ska användas i första hand.

2.7

Klagandens bemötande

Klaganden bereddes tillfälle att ge ett bemötande med anledning av justitieministeriets yttrande. Denna möjlighet användes inte.

2.8

Ålandsdelegationens yttrande

2.8.1

Lagstiftningsbehörigheten

Enligt grundlagens 120 § har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt stadgas i självstyrelselagen för Åland. Självstyrelselagen har stiftats i grundlagsordning och bestämmelserna i den kan därför innebära undantag från det som bestäms i grundlagen. Enligt 36 § i självstyrelselagen är landskapet enspråkigt svenskt. Språkbestämmelserna i självstyrelselagen innebär undantag från 17 § i grundlagen. De innebär också att språklagen inte är direkt tillämplig på Åland.

I självstyrelselagen ingår inte några uttryckliga bestämmelser om lagstiftningsbehörigheten när det gäller produktion av kartmaterial. Lagstiftningsbehörigheten angående fastighetsregistrering och därmed sammanhängande uppgifter samt standardisering hör enligt självstyrelselagen

gens 27 § 16 och 19 punkter till rikets behörighet. Med beaktande av 27 § 42 punkten i självstyrelselagen bör lagstiftningsbehörigheten gällande produktion av kartmaterial anses utgöra riksbehörighet, varvid riksmyndigheterna är behöriga och skyldiga att utarbeta officiellt kartmaterial även beträffande landskapet Åland.

Självstyrelselagen innehåller inte heller några uttryckliga bestämmelser om ortnamn på kartor. Eftersom behörigheten att utarbeta officiellt kartmaterial enligt beskrivningen ovan bör anses höra till riket, ska Lantmäteriverket, åtminstone beträffande övriga Finland, tillämpa rikslagstiftningen när myndigheten bedömer vilka språk som ska användas på kartorna.

Av 38 § i självstyrelselagen följer att all skriftväxling mellan riksmyndigheterna och landskapsmyndigheterna ska ske på svenska. I sådan kommunikation ska enbart svenska ortnamn användas. Däremot ingår inte i självstyrelselagen någon direkt reglering om hur Ålands status som enspråkigt svenskt landskap ska påverka rätten för riket och dess myndigheter att i ett nationellt och internationellt sammanhang använda finskspråkiga benämningar och namn på orter på Åland.

Förhållandet till utländska makter hör enligt 27 § 4 punkten i självstyrelselagen med vissa begränsningar till rikets behörighet. I avsaknad av några andra uttryckliga bestämmelser bör det anses att Lantmäteriverket är den myndighet som förser internationella organisationer med de officiella uppgifter som de behöver t.ex. för utarbetande av kartor.

Justitiekanslern i statsrådet har i ett utlåtande 17.2.2003, dnr 43/20/02, i ett ärende gällande rätten för riket att inom ramen för rikets behörighetsområden benämna Åland som ett län, bland annat anfört; "Med anledning av justitieministeriets begäran om yttrande konstaterar jag att i lagstiftningen om Ålands självstyrelse och i förarbetena till den framgår avsikten att lämna Åland utanför länsindelningen. Trots att det i länsstyrelselagen har varit fråga om ordnandet av den statliga lokalförvaltning som faller under statens behörighet anser jag att det i ärendet finns skäl att överväga en ändring av bestämmelsen med tanke på vikten av en enhetlig terminologi och för att konflikten med självstyrelselagen för Åland ska kunna undvikas."

2.8.2

Ålandsdelegationens slutsats

Ålandsdelegationen konstaterar att frågan om vilka språk som ska användas på officiella kartor inte är reglerad i självstyrelselagen för Åland. Av det faktum att riksmyndigheterna är behöriga att utarbeta officiellt kartmaterial även beträffande landskapet Åland följer inte att dessa myndigheter har obegränsad prövningsrätt att bestämma vilka språk som används i sådant material. När riksmyndigheterna använder sin behörighet i frågan måste de ta hänsyn till övriga bestämmelser i självstyrelselagen, särskilt 36 §, enligt vilken landskapet är enspråkigt svenskt. Denna bestämmelse återspeglar det fundamentala syftet med Ålands grundlagstadgade självstyrelse som har sin bakgrund i de folkrättsliga garantierna för landskapets språkliga och kulturella karaktär, vilken Finland på 1920-talet åtog sig att upprätthålla. Med hänsyn därtill och med beaktande av de officiella kartornas betydelse för nationella och regionala enheters identitet anser Ålandsdelegationen att rikets myndigheter, när de använder sin behörighet i samband med officiellt kartmaterial, såväl i nationella som internationella sammanhang endast med självstyrelseorganens uttryckliga samtycke kan ange Åland och åländska ortnamn med användande också av finskspråkiga benämningar.

I enlighet härmed anser Ålandsdelegationen att det ankommer på Lantmäteriverket, då de förser internationella organisationer med uppgifter för kartor på vilka Åland och åländska ortnamn ingår, att uppmärksamma mottagaren om att förutom de eventuella utländska benäm-

ningarna ska berörda namn, med hänsyn till landskapets enspråkiga svenskspråkiga status, endast anges på svenska.

På motsvarande sätt anser Ålandsdelegationen att det följer av självstyrelselagen och dess uppbyggnad att det föreligger en skyldighet för Lantmäteriverket att på ett tydligt sätt ange de geografiska gränserna för landskapet Åland på det kartmaterial Lantmäteriverket ansvarar för.

2.9

Jord- och skogsbruksministeriets bemötande

En av Lantmäteriverkets lagstadgade uppgifter är att med stöd av 2 § 1 mom. 3 punkten i lagen om Lantmäteriverket (505/1991) sörja för allmänna kartverksarbeten och förvalta datasystem för topografiska data och flygbilder samt med stöd av 5 punkten sälja, publicera och dela ut kartuppgifter. Denna uppgift har tilldelats Lantmäteriverket genom lag för att säkerställa att kartor av jämn kvalitet med en enhetlig informationsmodell och viss etablerad information är tillgängliga i hela landet. Det handlar alltså om en lagstadgad produktions- och uppdateringsplikt. Informationsmodellens målgrupp Ortnamn innehåller etablerade namn. Att Lantmäteriverkets kartproduktion bygger på lag gör kartorna inte mer "officiella" än de kartor som produceras av statens andra förvaltningsmyndigheter eller privata företag.

Om Lantmäteriverkets kartor över Finlands område, till exempel när det gäller namninformationen på baskartor, konstaterar ministeriet att de tvåspråkiga ortnamnen i vissa delar av landet bygger på det namnbestånd som områdets eller regionens invånare använder och i de tvåspråkiga delarna av landet även på allmänt använda och kända ortnamn och inte på kommungränser eller på självstyrelselagen för Åland. I detta avseende har Ahvenanmaa och Maarianhamina som finska ortnamn en egen historisk bakgrund. De har också använts redan länge, varför de är allmänt etablerade namn. När ett ortnamn skrivs på en karta på två språk, är det befolkningens språkfördelning som bestämmer vilkendera språkversionen kommer först.

Avslutningsvis och utifrån utlåtandena konstaterar ministeriet att det inte ser någon anledning till att ändra det gällande namnsystemet på kartor över Åland. När det gäller att tillämpa självstyrelselagen för Åland på frågan, hänvisar ministeriet till justitieministeriets utlåtande.

2.10

Lantmäteriverkets bemötande

Lantmäteriverket godkänner justitieministeriets yttrande i ärendet. Angående Ålandsdelegationens utlåtande och Ålands landskapsregerings ställningstaganden i ärendet yttrar sig Lantmäteriverket och preciserar allt det som verket tidigare yttrat i ärendet. Därtill upprepar Lantmäteriverket att både landskapsregeringen och Ålandsdelegationen uppenbarligen har missuppfattat ärendet såtillvida att de båda anser att etablerade traditionella ortnamn är ett rättsligt problem av något slag.

Lantmäteriverket konstaterar att ärendet inte alls gäller ett juridiskt problem, enbart på grund av att sådana så kallade officiella eller auktoritativa terrängkartor, vilkas förekomst både Ålandsdelegationen och landskapsregeringen av någon för Lantmäteriverket okänd anledning önskar hänvisa till, de facto inte alls existerar. Lantmäteriverket är en av flera aktörer som publicerar terrängkartor i olika skalor, men det faktum att Lantmäteriverket är en myndighet innebär inte att de terrängkartor som verket publicerar skulle vara "officiella" eller "på något sätt auktoritativa". Lantmäteriverket betonar att i allmänheten är funktionen av de terrängkartor som baserar sig på Lantmäteriverkets digitala terrängdatabas att kartografiskt beskriva den

omgivande verkligheten på ett så exakt och sanningstroget sätt som möjligt. Terrängkartmaterial tillhandahålls numera avgiftsfritt på webben, och i allt mindre grad som tryckta, vanligen avgiftsbelagda kartor. I den omgivande verkliga världen om den verklighet som kartorna beskriver ingår både den fysiska verkligheten och den verklighet som människan har skapat genom sin kulturverksamhet som även omfattar etablerade geografiska ortnamn. Terrängkartorna ska inte blandas ihop med fastighetsförrättningskartor som har rättslig beviskraft och rättslig verkan exempelvis i avgöranden som gäller tvister om äganderätter eller gränstvister i anknytning till fastighetsförrättningar. Om terrängkartor kan generellt endast konstateras att kartorna till sin kvalitet antingen är pålitliga och bra eller opålitliga och dåliga. Det är inte möjligt att skilja mellan "officiella" och "inofficiella" terrängkartor, eftersom de inte existerar. Varken den riksomfattande språklagstiftningen eller självstyrelselagen för Åland inbegriper etablerade traditionella eller geografiska namn, och dessa namn kan inte ändras genom lagstiftning. För enkelt kan konstateras att Östersjön inte kommer att ändras till Västersjön – allra minst i folkmun, inte heller kommer Österbotten att ändras till Västerbotten, oavsett om riksdagen skulle besluta så och stifta en lag om ett dylikt beslut.

Det är frågan om en alldeles annan sak när exempelvis en kommun ger nya namn till gator. Då ska språklagstiftningen naturligtvis tillämpas. Detta gäller alltså planerade och officiella namn som baserar sig på detaljplan.

Ålandsdelegationen har i sitt utlåtande ansett att det skulle vara Lantmäteriverkets skyldighet att kontrollera att internationella organisationer inom den offentliga och privata sektorn använder svenskspråkiga namn på de kartor som de producerar. Lantmäteriverkets svar på denna punkt är att Lantmäteriverket de facto inte har någon möjlighet att påverka vilka namnbestånd som omfattar Finland eller Åland används till exempel på de kartor som exempelvis det multinationella företaget Google publicerar. Lantmäteriverkets vederbörande tjänsteman har informerat de åländska aktörerna om detta i flera sammanhang. Lantmäteriverkets kontakter till Google har huvudsakligen varit muntliga eller skett per e-post. Givetvis kommer Lantmäteriverket i fortsättningen att kontakta utländska kartproducenter per post och uppmana dessa att på internationella kartor endast ange de svenska namnen på åländska orter. Google bör följa Förenta Nationernas anvisningar om ortnamn till den del de gäller Finland och som företaget har kännedom om.

Lantmäteriverket anger alltid de svenska namnen för Ålands område på sina kartor. De svenska namnen anges utan undantag ovanför eventuella finska namn.

I samband med detta lyfter Lantmäteriverket ännu fram synpunkter som berör säkerheten inom sjö- och luftfart. I positioneringssystem och räddningsplaner används även etablerade finska namn. Namn som är av betydelse med hänvisning till sjö- och luftfart är exempelvis Ahvenanmeri (Ålands hav), Ahvenanrauma (Södra Kvarken), Teili (Delet), Lappvesi, Maarianhaminan lentoasema (Mariehamn flygplats) och fjärden Kihti (Skiftet) mellan fastlandet och Åland. Om det förekommer störningar i användningen av dessa på grund av namnproblem, kan slutresultatet i värsta fall vara att fartyg kör på grund och människor får sätta livet till. Av erfarenhet vet vi att människor har omkommit även på fastlandet när ambulanser har kört till gator med "rätt" namn som ligger i fel kommun.

Med anknytning till det ovan nämnda framställer lantmäteriverket att justitieombudsmannen bör begära utlåtanden om ärendet även av de nationella säkerhetsmyndigheterna, såsom Trafiksäkerhetsverket, inrikesministeriet, Gränsbevakningsväsendet och Trafikverket.

Sammanfattningsvis lyfter Lantmäteriverket fram sin uppfattning om att varken språklagstiftningen eller lagstiftningen för Ålands självstyrelse kan tillämpas på etablerade traditionella ort-

namn, som för de finskspråkiga bevisligen omfattar namnen Ahvenanmaa, Ahvenanmeri och Maarianhamina. Det etablerade ortnamnbeståndet på kartor har inte uppstått genom lagstiftning och är över huvud taget inte ett juridiskt problem, då ortnamnbeståndet främst är en kulturhistorisk fråga.

3

AVGÖRANDE

För den för detta ärende relevanta lagstiftningens del hänvisar jag inledningsvis till de stadganden som redan nämnts i utredningar och uttåtanden ovan. Övriga regler tar jag vid behov upp i sina respektive sammanhang nedan.

Beträffande utgångspunkterna konstaterar jag att Lantmäteriverket är en statlig myndighet, vars roll som producent av kartor grundas på verkets lagstadgade uppgifter. Till uppgifterna hör bl.a. att sörja för allmänna kartverksarbeten, att främja ändamålsenlig kartläggning och kartproduktion samt att sälja, publicera och dela ut kartuppgifter. Till rikets och därmed Lantmäteriverkets befogenheter hör, enligt det som framgår av justitieministeriets och Ålandsdelegationens uttåtanden, även produktionen av kartmaterial över landskapet Åland.

Vidare ska Lantmäteriverket i sin verksamhet följa bl.a. språklagen och självstyrelselagen för Åland samt trygga de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 22 § i grundlagen. Det finns dock inga specifika bestämmelser om språkanvändningen på kartor, vare sig i språklagen eller i självstyrelselagen; inte heller i andra lagrum.

Härnäst ska det bedömas i vilken mån de principer som framgår av språklagen i överförd tolkning är tillämpliga på föreliggande fråga om språket på kartorna. För referensramarnas skull måste det dock först dryftas vad som avses med begreppet karta. Enligt en definition som Lantmäteriverket ger på sin webbplats är en karta en definierad modell av terrängen, som kan användas för många olika syften. En karta är också ett kommunikationsmedel (www.maanmittauslaitos.fi/sv). I språkbyråns ordbok på webben (som inte finns på svenska) definieras "kartta" som "mittakaavan mukainen, pelkistetty ja selitetty piirroskuva jostakin alueesta", översatt ung. "i skala återgiven, stiliserad och kommenterad avbildning av ett område".

Av de centrala bestämmelserna i språklagen konstaterar jag följande: Kommunerna utgör grundenheten för den språkliga indelningen. Kommunerna är antingen enspråkiga eller tvåspråkiga (5 §). Den språkliga statusen för en myndighet bestäms enligt språkförhållandena i de kommunerna som hör till dess ämbetsdistrikt (6 §). En tvåspråkig myndighet ska betjäna allmänheten på finska och svenska och den ska både i sin service och i annan verksamhet utåt visa att den använder båda språken (23 § 2 mom.). Information som statliga och kommunala myndigheter riktar till allmänheten ska ges på finska och svenska i tvåspråkiga kommuner, och en tvåspråkig myndighets meddelanden, kungörelser och anslag samt annan information till allmänheten ska finnas på finska och svenska (32 § 1 och 2 mom.). Det finns inga hinder för en enspråkig myndighet att enligt egen prövning utge information även på andra språk än sitt eget (RP 92/2002 rd). Jag konstaterar vidare att texten på skyltar, trafikmärken och andra motsvarande anslag som riktar sig till allmänheten och som myndigheterna sätter upp i tvåspråkiga kommuner ska finnas på finska och svenska, om man inte enligt internationell praxis använder enbart ett utländskt språk (33 § 1 mom.). Vidare ska myndigheterna i sin verksamhet förvalta landets språkkulturarv och främja användningen av båda nationalspråken (35 § 3 mom.). Myndigheterna har rätt att ge bättre språklig service än vad denna lag förutsätter (2 § 3 mom.).

I justitieombudsmannens avgörandepraxis har det ansetts, bl.a. med beaktande av den ovan presenterade helheten av språklagsstadganden, att tvåspråkigheten också måste komma fram i myndigheternas logotyper (dnr 3010/4/11) och i de stämplat och andra påskrifter som Posten använder (dnr 49/4/04). Dock påträffas inte något direkt svar på dessa frågeställningar i lagarna.

Med stöd av det ovan framförda och med beaktande av att de kartor, som Lantmäteriverket enligt sin lagstadgade uppgift producerar, även är tänkta att användas av allmänheten, så att de i själva verket är till allmänheten riktad information om rikets territorium och platserna där, kan de principer som uttrycks i språklagen analogt vara tillämpliga på dessa kartor, exempelvis så att objekt och platser på enspråkiga områden ges på området språk, medan de på tvåspråkiga områden ges på båda nationalspråken. Eftersom språklagen bara preciserar minimikraven och ger möjligheter till bättre språklig service, finns det inga hinder för att en plats – t.ex. en kommun – inom en enspråkig region anges med sitt namn på kommunens språk och därtill på det andra språket, ifall ett sådant namn redan finns och är historiskt belagt eller annars etablerat.

Institutet för de inhemska språken förefaller på grund av sitt utlåtande att vara på samma linje som jag ovan skisserade upp. Enligt institutet anges det på samtliga kartprodukter som Lantmäteriverket producerar de tvåspråkiga kommunernas namn på båda nationalspråken, och därtill ges namnet på tre enspråkigt svenska kommuner även på finska. För konsekvensens skull borde denna praxis dock enligt institutets åsikt utökas så att alla enspråkigt finska kommuners namn på svenska, ifall namnen är officiella, även ges på Lantmäteriverkets kartprodukter. Även statsrådets svenska språknämnd har gett en motsvarande rekommendation i detta avseende. Justitieministeriet har likaså i ett utlåtande fört fram, att myndigheterna som producerar kartmaterial bör följa de allmänna principerna i grundlagen och språklagen. Till dessa delar hänvisar ministeriet till jämlik behandling av nationalspråken samt till det ovan nämnda lagrummet, 35 § 3 mom. i språklagen.

Det följer av det ovan framförda att de namn som visas på kartorna inte endast anger de språkliga förhållandena för de visade områdena, utan de förmedlar också information om med vilket namn en plats kallas på båda nationalspråken, även ifall området ifråga är enspråkigt. Mot denna bakgrund kan det därmed – även för Ålands del – tänkas att de på kartorna införda ortnamnsbeteckningarna inte bara beskriver områdenas språk och språkförhållanden, utan att de också ger information om vilka benämningar av området som historiskt sett förekommer.

Enligt Institutet för de inhemska språken är de båda finska namnen "Ahvenanmaa" och "Maarianhamina" på det sätt som beskrivs i utlåtandet gamla och etablerade ortnamn, och deras användning kan inte allmänt förbjudas eller begränsas – inte ens med självstyrelselagen för Åland eller tolkningar av denna lag. Som jag ser saken finns det i detta ärende anledning att särskilja mellan å ena sidan det berättigade av att finskspråkiga namn på platser på det enspråkigt svenskspråkiga Åland över huvud taget existerar, och å andra sidan de sammanhang i vilka de olika namnversionerna i enstaka fall används.

Likaså ser jag mig föranledd att klargöra att det nu inte finns anledning att misstänka att myndigheter i Riket på något sätt aktivt går in för att underminera svenska språkets ställning på Åland, genom att för orterna hitta på nya finskspråkiga motsvarigheter som aldrig tidigare har existerat. Anledningen till att jag över huvud taget framhåller detta är att ELEN (European Language Equality Network) i ett brev till mig (14.5.2013) i relation till detta ärende har påpekat följande hot mot minoritetsspråk: för det första att hävdvunna ortnamn omdöps, för det andra att den språkliga miljön ändras så att majoriteten favoriseras. Detta slags "reformer" har jag åtminstone inte observerat i anslutning till föreliggande ärende.

Det har inte stadgats i självstyrelselagen – och det kan inte heller stadgas – om finska språkets innehåll. Den autonomi och enspråkigt svenska ställning som Åland tillförsäkras i grundlagen och i självstyrelselagen kan dock i och för sig tala för en sådan synpunkt att namnen Åland och Mariehamn skulle ges på kartorna enbart på svenska. En sådan tolkning vore dock inte ett hinder för användningen av de finska namnversionerna i andra sammanhang, bl.a. i förvaltningsbeslut och i lagtexter som avfattas på finska.

Ett problem med det beskrivna förhållningssättet är dock att det inte beaktar de på fastlandet bosatta finskspråkigas rätt att erhålla etablerad platsinformation på sitt eget språk, på kartor producerade av officiella myndigheter på riksplanet. En sådan situation skulle även för de finskspråkigas del bortse från den omständigheten att det är Lantmäteriverkets i 17 § i grundlagen givna och i 35 § i språklagen närmare preciserade skyldighet, att i sin verksamhet förvalta landets språkkulturarv och främja användningen av båda nationalspråken. Ortnamnen är obestriddligen en del av det kulturarv, vars bevarande konkretiseras av den nämnda skyldigheten. Å andra sidan är det bara fråga om två ortnamn för Ålands del, så det kanske inte ur de finskspråkigas synvinkel är så väsentligt med tanke på de språkliga rättigheternas kärnområden, medan hela frågan för ålänningarna och deras språkliga identitet och för Ålands självstyrelse av lätt förståeliga skäl kan tänkas vara betydelsefullare.

Det är inte möjligt att sammanföra dessa två sinsemellan olika synsätt på en och samma karta. Detta förespråkar då att Lantmäteriverket skulle producera kartor som skiljer sig från varandraspråkligt. För Ålands del och t.ex. för riksmyndigheter som korresponderar med Åland skulle det även kunna finnas sådana kartor där de åländska ortnamnen, och de ortnamn i riket som har namn på svenska, skulle visas endast på detta språk.

Med stöd av de utlåtanden och yttranden som getts i detta ärende konstaterar jag att justitieministeriet, i sin funktion av myndighet som ansvarar för beredningen av självstyrelselagen för Åland och språklagstiftningen, har ansett att det inte föreligger hinder för Lantmäteriverkets nuvarande praxis. Samma slutledning har nåtts av Institutet för de inhemska språken, i dess ställning som ansvarig för språkvård och nomenklatur, samt av jord- och skogsbruksministeriet, som ansvarigt ministerium för sin förvaltningsgren. Däremot har Ålandsdelegationen, i sin egenskap av instans som företar tolkning av självstyrelselagen, kommit till att finskspråkiga benämningar inte bör få användas om inte självstyrelseorganen ger sitt tillstånd därtill. Min åsikt är dock att det inte har framkommit tillräckliga juridiskt bindande grunder för detta ställningstagande.

Med stöd av det ovan anförda har jag som laglighetsövervakare inte juridiskt motiverad anledning att ingripa i Lantmäteriverkets förfarande i denna sak.

4 ÅTGÄRDER

Klagomålet föranleder inga andra åtgärder från min sida än att jag fäster Lantmäteriverkets uppmärksamhet vid de synpunkter som framgår av avsnitt 3. I detta syfte sänder jag Lantmäteriverket en kopia av detta beslut.

Samtidigt sänder jag beslutet till jord- och skogsbruksministeriet, justitieministeriet, Ålandsdelegationen, Institutet för de inhemska språken och Ålands landskapsregering för kännedom.

- - -

SUOMENKIELINEN OTE PÄÄTÖKSEN JAKSOSTA 3:

3

RATKAISU

Asiassa merkityksellisen lainsäädännön osalta viitataan ensinnäkin edellä selostetuissa selvi-tyksissä ja lausunnoissa jo esiin tuotuihin säännöksiin. Muita säännöksiä tuon jäljempänä tar-peen mukaan esiin omissa asiayhteyksissään.

Peruslähdekohdista totean, että Maanmittauslaitos on valtion viranomainen, jonka rooli kartan-tuottajana perustuu sen lakisääteisiin tehtäviin. Näihin kuuluvat muun muassa huolehtiminen yleisistä kartastotöistä, tarkoituksenmukaisen kartoituksen ja kartantuotannon edistäminen sekä karttatietojen myyminen, julkaiseminen ja jakaminen. Valtakunnan toimialaan eli siten Maanmittauslaitoksen tehtäviin kuuluu oikeusministeriön ja Ahvenanmaan valtuuskunnan lau-sunnoista ilmenevällä tavalla myös Ahvenanmaan maakuntaa koskevan kartta-aineiston tuot-taminen.

Edelleen Maanmittauslaitoksen tulee toiminnassaan noudattaa muun muassa kielilakia ja Ah-venanmaan itsehallintolakia sekä turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen siten kuin perustuslain 22 §:ssä säädetään. Kartoissa käytettävästä kielestä ei kuitenkaan ole erikseen säädetty sen paremmin kielilaissa kuin Ahvenanmaan itsehallintolain kielisäännöksissä tai muuallakaan.

Tämän jälkeen tulee arvioitavaksi, missä määrin kielilaista ilmeneviä periaatteita voitaisiin kui-tenkin analogisesti soveltaa esillä olevaan karttojen kielikysymykseen. Viitekehyksen hahmot-tamiseksi on kuitenkin ensin tarpeen todeta, mitä kartalla tarkoitetaan. Maanmittauslaitoksen verkkosivuillaan esittämän määritelmän mukaan kartta on määriteltä malli maastosta, ja sitä voi käyttää monessa eri tarkoituksessa. Kartta on myös tapa viestiä (www.maanmittauslaitos.fi). Kielitoimiston verkkosanakirjassa kartta määritellään mittakaavan mukaiseksi, pelkistetyksi ja selitetyksi piirroskuvaksi jostakin alueesta.

Keskeisistä kielilain säännöksistä totean puolestaan seuraavan. Kielellisen jaotuksen perusyk-sikkö on kunta, joka on joko yksi- tai kaksikielinen (5 §). Viranomaisten kieli puolestaan mää-räytyy sen mukaan, minkä kielisiä kuntia sen virka-alueeseen kuuluu (6 §). Kaksikielisen vi-ranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi, ja viranomaisen tulee sekä palvelus-saan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä (23 §:n 2 mo-mentti). Valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikie-lisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä, ja kaksikielisen viranomaisen ilmoituk-set, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä (32 §:n 1 ja 2 momentti). Mikään ei estä yksikielistä kuntaa tai viranomaista harkintansa mukaan tiedottamasta myös muulla kuin virka-alueen kielellä (HE 92/2002 vp). Edelleen totean, että viranomaisen kaksikielisessä kunnassa asettamien kilpien, liikennemerk-kien ja muiden yleisölle suunnattujen vastaavien opasteiden tekstien on oltava suomen- ja ruotsinkielisiä, jollei kansainvälisen käytännön mukaisesti käytetä pelkästään vierasta kieltä (33 §:n 1 momentti). Edelleen viranomaisten tulee toiminnassaan vaalia maan kielellistä kult-tuuriperintöä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä (35 §:n 3 momentti). Viran-omainen voi antaa parempaa kielellistä palvelua kuin tässä laissa edellytetään (2 §:n 3 mo-mentti).

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on muun muassa edellä lueteltujen kielilain säännösten muodostama kokonaisuus tulkiten katsottu, että kaksikielisyyden tulee toteutua myös viranomaisten logoissa (dnro 3010/4/11) ja Postin käyttämissä leimoissa ja muissa vastaavissa merkinnöissä (dnro 49/4/04), vaikkei siihen olekaan löydettävissä laista suoraa vastausta.

Edellä todettuun ja siihen nähden, että Maanmittauslaitoksen lakisääteisenä tehtävänäan tuottamat kartat ovat perimmältään tarkoitettu myös yleisön käytettäväksi ja ovat siten omalla tavallaan yleisölle suunnattua viestintää esimerkiksi valtakunnan alueesta ja siellä sijaitsevista paikoista, kielilaista ilmenevät periaatteet voisivat nähdäkseni analogisesti olla sovellettavissa näihin karttoihin esimerkiksi niin, että yksikielisillä alueilla olevien paikkojen tai kohteiden nimet ilmaistaisiin tuon alueen kielellä ja kaksikielisillä vastaavasti molemmilla kansalliskielillä. Koska kielilaki asettaa vain vähimmäisvaatimukset ja mahdollistaa tätä paremman kielellisen palvelun, estettä ei olisi sille, että yksikielisellä alueella olevan paikan – esimerkiksi kunnan – nimen ohella käytettäisiin myös sen toiskielistä nimeä sikäli kuin sellainen on esimerkiksi historiallisista tai muista syistä jo olemassa.

Kotimaisten kielten keskus näyttäisikin lausuntonsa perusteella olevan edellä hahmottelemillani linjoilla. Keskukseen mukaan Maanmittauslaitoksen karttatuotteissa kaikkien virallisesti kaksikielisten kuntien nimet ovat molemmilla kansalliskielillä, minkä lisäksi kolmen yksikielisesti ruotsinkielisen kunnan nimet ovat myös suomeksi. Johdonmukaisuuden nimissä tätä käytäntöä tulisi keskuksen mukaan kuitenkin laajentaa niin, että kaikkien yksikielisesti suomenkielisten kuntien virallisten ruotsinkielisten nimien tulisi esiintyä Maanmittauslaitoksen karttatuotteissa. Myös ruotsin kielen lautakunta on suosituksessaan samoilla linjoilla tässä suhteessa. Oikeusministeriökin on lausunnossaan tuonut esiin, että viranomaisten tulee kartta-aineistoa tuottaessaan noudattaa perustuslain ja kielilain yleisiä periaatteita. Tältä osin ministeriö on viitannut kansalliskielten tasavertaiseen kohteluun ja edellä jo todettuun kielilain 35 §:n 3 momenttiin.

Edellä todetusta seuraa, että kartoissa olevat nimet eivät pelkästään ilmennä nimen kattamien alueiden kielellisiä olosuhteita vaan ne ovat myös informaatiota siitä, millä nimellä jotakin paikkaa kutsutaan molemmilla kansalliskielillä siitä huolimatta, että alue olisi yksikielinen. Tätä taustaa vasten voitaisiin siten ajatella niin, että myöskään Ahvenanmaan osalta karttoihin otetut merkinnät paikannimistä eivät ole vain kuvausta tuon alueen kieli- tai muista olosuhteista vaan ne kertovat myös siitä, mitä nimityksiä tuon alueen paikoilla historiallisesti on olemassa.

Suomenkieliset nimet 'Ahvenanmaa' ja 'Maarianhamina' ovat Kotimaisten kielten keskuksen lausunnosta ilmenevällä tavalla vanhoja vakiintuneita paikannimiä, eikä niiden käyttöä sinänsä voida yleisesti kieltää tai rajoittaa – edes Ahvenanmaan itsehallintolailla tai sen tulkinnoilla. Asiassa on siten nyt mielestäni syytä pitää toisistaan erillään yhtäältä yksikielisesti ruotsinkielisellä Ahvenanmaalla sijaitsevien paikkojen nimien suomenkielisten vastineiden olemassaolon oikeutus ylipäättään ja toisaalta se tapauskohtainen asiayhteys, jossa näitä erikielisiä nimiversioita kulloinkin käytetään.

Samoin katson aiheelliseksi selventää, että nyt ei ole aihetta epäillä sitä, että valtakunnan viranomaiset pyrkisivät jollakin tavoin aktiivisesti rapauttamaan ruotsin kielen asemaa Ahvenanmaalla keksimällä paikannimille sellaisia uusia suomenkielisiä vastineita, joita ei olisi koskaan entuudestaan ollut olemassa. Tämän toteaminen on paikallaan sen vuoksi, että ELENn (European Language Equality Network) on minulle lähettämässään tähän asiaan liittyvässä kirjeessä (14.5.2013) tuonut esiin uhkina vähemmistön käyttämälle kielelle ensinnäkin sen, että perinteisiä paikannimiä nimetään uudelleen ja toiseksi sen, että kielellinen ympäristö muutetaan enemmistöä suosivaksi. Tämänkaltaista "muutosta" en ole ainakaan tämän asian tutkinnan yhteydessä havainnut.

Itsehallintolailla ei ole säädetty eikä sillä voidakaan säätää suomen kielen sisällöstä. Ahvenanmaalle perustuslaissa ja itsehallintolaissa taattu itsehallinto ja yksikielisesti ruotsinkielinen asema voisivat kuitenkin sinänsä puoltaa sellaista kantaa, että Ahvenanmaa ja Maarianhamina esitettäisiin kartoissa vain ruotsin kielellä. Tämä tulkinta ei rajoittaisi suomenkielisten nimi-versioiden käyttämistä muissa yhteyksissä, kuten suomenkielisissä hallintopäätöksissä ja lakiteksteissä.

Toisaalta edellä todetun lähestymistavan ongelma on siinä, että se jättää huomiotta Manner-Suomessa asuvien suomenkielisten oikeuden saada valtakunnallisista virallisen tahon tuottamista kartoista paikannimiä koskevaa vakiintunutta tietoa omalla äidinkielellään. Tähän liittyen se samoin jättäisi tällaisten suomenkielisten osalta huomioimatta sen, että Maanmittauslaitoksen perustuslain 17 §:stä juontuva ja kielilain 35 §:ssä täsmennetty velvollisuus on huolehtia myös maan kielellisestä kulttuuriperinnöstä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä. Paikannimet ovat kiistatta osa kulttuuriperintöä, jossa edellä todetun velvoitteen edistäminen ajankohtaistuu. Toisaalta vain kahden Ahvenanmaata koskevan nimen kyseessä ollen ei ehkä liikuta suomenkielisten näkökulmasta heidän kielellisten oikeuksiensa ydinalueella, kun taas ahvenanmaalaisten ruotsinkielisen identiteetin ja Ahvenanmaan itsehallinnon kunnioittamisen näkökulmasta kysymys voi ymmärrettävästi olla merkittävämpi.

Näiden kahden näkökulman yhteensovittaminen samassa kartassa ei ole mahdollista. Tämä puoltaisi sitä, että Maanmittauslaitos tuottaisi kielellisesti erilaisia kartoja. Ahvenanmaan ja esimerkiksi Ahvenanmaan kanssa kirjeenvaihdossa olevien valtakunnan viranomaisten tarpeita varten voisi olla saatavilla myös sellaisia kartoja, joissa Ahvenanmaan paikannimet ja ne valtakunnan paikannimet, joilla on ruotsinkielinen nimi, esitettäisiin yksikielisesti ruotsinkielisinä.

Asiassa annetuista lausunnoista totean, että oikeusministeriö on Ahvenanmaan itsehallintolain ja kielilainsäädännön valmistelusta vastaavana ministeriönä katsonut, että laista johtuvaa esitettä Maanmittauslaitoksen nykyiselle käytännölle ei ole. Samaan lopputulokseen on päätynyt sekä Kotimaisten kielten keskus kielenhuollosta ja nimistöön liittyvistä kysymyksistä vastaavana viranomaisena että maa- ja metsätalousministeriö hallinnonalansa toiminnasta vastaavana ministeriönä. Ahvenanmaan valtuuskunta sen sijaan on itsehallintolain tulkitsemista varten itsehallintolaissa asetetun tahon ominaisuudessa katsonut, että suomenkielisiä nimityksiä mainituista paikannimistä ei tule ilman itsehallintoelinten suostumusta käyttää. Mielestäni tämän kannanoton tueksi ei kuitenkaan ole ilmennyt oikeudellisesti velvoittavia perusteita.

Edellä esitetyn perusteella minulla ei laillisuusvalvojana ole oikeudellisia edellytyksiä puuttua Maanmittauslaitoksen menettelyyn.