

29.10.2021

EOAK/8275/2020

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

KANSALLISKIELTEN YHDENVERTAISUUS HSL:N TOIMINNASSA

1 KANTELUT

Oikeusasiamiehelle on tehty kaksi kantelua, joissa on kyse kansalliskielten yhdenvertaisesta kohtelusta Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) toiminnassa.

Ensimmäinen kantelu (EOAK/8275/2020) koski HSL:n matkakortin/matkakorttilaitteen käyttöä koskevia ohjeita, jotka ovat ruotsiksi ja englanniksi selvästi pienemmällä tekstillä kuin suomenkielinen teksti. Kantelussa viitattiin oikeusasiamiehen päätökseen, joka koski muun muassa poliisien virkamerkkejä ja henkilökortteja.

Toinen kantelu (EOAK/61/2021) koski edellä todettua laajemmin eri kieliversioiden esitystapaa HSL:n toiminnassa (tyyliopas). Kantelun mukaan suomenkieliset tekstit on tummennettu toisin kuin ruotsinkieliset tekstit ja vieraskielinen teksti esiintyy samalla kirjasimella kuin ruotsinkielinen teksti joitain poikkeuksia lukuun ottamatta. Kantelun mukaan kuntayhtymä ei kohtele kansalliskielisiä yhdenvertaisesti ja lisäksi rinnastaa toisen kansalliskielistä vieraaseen kieleen. Kantelussa viitattiin oikeusasiamiehen tätä aihepiiriä koskevaan aiempaan ratkaisukäytäntöön.

2 SELVITYS

Kanteluiden johdosta hankittiin HSL:n selvitys 5.5.2021, josta ilmenee seuraavaa.

2.1 Eriävä kirjasinkoko

Selvityksessä arvioidaan sekä HSL:n liikennevälineissä esillä olevaa ohjetarraa "Näin ostat lipun kortinlukijalla" että varsinaisessa kortinlukijassa olevia tekstejä.

Ohjetarrassa on muusta HSL:n materiaalista poikkeavasti pienennetty ruotsinkielisiä ja englanninkielisiä fontteja osassa teksteistä. Osassa kirjasinkoko on sama. HSL tulee jatkossa kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että kirjasinkoot ovat ohjetarroissa ja HSL:n muissa ohjeissa samat sekä suomenkielisessä että ruotsinkielisessä tekstissä.

HSL:n tyylioppaassa määritellään jo nyt, että sekä suomenkielisissä että ruotsinkielisissä teksteissä tulee käyttää samankokoisia kirjaimia.

Varsinaisen kortinlukijan aloitusnäytössä suomenkielinen teksti on hieman isommalla. Tilankäytöllisesti kortinlukijan näyttö on haastava. Se on fyysiseltä kooltaan pieni, mutta sitä käytetään suhteellisen kaukaa ja usein hektisessä tilanteessa. Tekstien ja elementtien on siksi oltava niin suurella kuin kukin näkymä mahdollistaa. Jotta teksti erottuu hyvin ja sitä on helppo lukea, tekstin ympärille pitää kuitenkin jättää riittävästi valkoista tilaa eli typografian sanastolla ilmaistuna suoja-aluetta. Lisähaasteena on, että ostopolon alkupään näkymissä tekstit on esitettävä kolmella kielellä, koska käyttäjän kielisyys tiedetään vasta sen jälkeen, kun asiakas on näyttänyt HSL-korttiaan lukijalle. Kansalliskielien lisäksi HSL on katsonut tarpeelliseksi pitää esillä englantia, koska Suomen pääkaupunkiseudulla vierailee ja asuu paljon henkilöitä, jotka eivät hallitse kumpaakaan kansalliskielistä.

Kortinlukijan aloitusnäytössä tekstejä onnistuttiin lyhentämään tuomalla HSL-kortti-kuva tekstin rinnalle selittämään, mistä kortista on kyse. Kuvan täytyy olla tunnistettavuuden vuoksi riittävän suuri, mikä kaventaa tekstin käytössä olevaa tilaa. Tässä kyseisessä tapauksessa ruotsinkieliset ja englanninkieliset tekstit olivat sen verran pitkät, että niitä jouduttiin pienentämään 17 %, jotta ne mahtuvat kumpikin yhdelle riville ja näkymä näyttää selkeälle ja hahmotettavalle. Toinen mahdollisuus olisi ollut pienentää myös suomenkielistä tekstiä, mutta sen osalta päädyttiin säilyttämään hieman suurempi koko, sillä suomenkielinen teksti mahtui hyvin yhdelle riville.

Kielilaisissa (423/2003) tai sen esitöissä (HE 92/2002 vp) ei vaadita käyttämään täsmälleen samankokoista kirjasinkokoja eri kansalliskielisissä. HSL:n näkemyksen mukaan käytännön syistä johtuva hieman pienemmän tekstikoon käyttäminen kortinlukijan aloitusnäytössä ei johda tilanteeseen, jossa kielilain esitöiden mukaisesti käytettäisiin selkeästi pienempää tekstiä. Ero kirjasinkoossa suomenkielisen ja ruotsinkielisen tekstin välillä on hyvin pieni, eikä kortinlukijan käyttökokemus siten heikkene asiakkaan kielivalinnan takia. Hieman eriävän kirjasinkoon tarkoituksena on vain tasapainottaa tekstien pituuseroa, jotta tekstit mahtuvat selkeällä tavalla kortinlukijan pieneen näyttöön. Näin ollen molempia kansalliskieliä kohdellaan tasapuolisesti.

Aloituspäätöksen jälkeen, kun asiakas on näyttänyt HSL-kortin lukijalle, kortinlukija toimii niin, että jos asiakkaan kielikoodi on ruotsi, informaatio näkyy kortinlukijassa ainoastaan ruotsiksi ja kirjasinkoko on suomenkieliseen verrattuna täysin sama.

2.2 Tekstin lihavointi

Kirjasinten erilainen leikkaus on määritelty HSL:n tyylioppassa. Eri kielten kirjasinkoot ovat tyylioppaan mukaisesti samat, mutta niissä käytetään erilaista leikkausta eli lihavoitua tai ohuempaa kirjasintyyppiä. Lihavoidun ja ohuemman kirjasintyyppin käytön lähtökohta on typografiassa. Tavoitteena on tehdä tekstistä nopeasti luettavaa, jolloin lukija löytää olennaisen informaation silmäilemällä. Ajatuksena on, että kun ruotsinkielinen teksti esiintyy aina lihavoidun tekstin jälkeen seuraavana, oma kieli löytyy ja jäsentyy tekstistä helposti. Käytäntö on yleinen myös muissa maissa, joissa on useampia kansalliskieliä. Kansalliskielien lisäksi HSL on katsonut tarpeelliseksi pitää esillä englantia, koska Suomen pääkaupunkiseudulla vierailee ja asuu paljon henkilöitä, jotka eivät hallitse kumpaakaan kansalliskielistä.

Lihavoidun tekstin lukeminen isompina tekstimassoina on hitaampaa kuin ohuemman leikkauksen (vertaa esimerkiksi sanomalehtien ingressi- ja leipätekstit). Siksi suomenkielisen tekstin lihavoinnilla ei pyritä siihen, että suomenkielistä tekstiä olisi helpompi tai nopeampi lukea kuin ruotsinkielistä tekstiä, vaan ainoastaan siihen, että haluttu kieli löytyy vaivattomasti.

Kielten erottamisella kirjasinten erilaista leikkausta käyttäen voidaan lukijalähtöisesti helpottaa tekstin vastaanottoa. Kielien erottaminen toisistaan esimerkiksi lipuilla lisäisi kokonaisuuden ”hälyisyyttä”, erityisesti, jos opasteissa on muitakin merkkejä, kuten HSL:n materiaaleissa esimerkiksi liikennevälineitä esittävät kuvakkeet. HSL:ssä on myös pohdittu kansalliskielinäkökulmasta sitä, että kielen erottaminen Ruotsin lipulla ei tunnu korrektilta ratkaisulta. Näin ollen oman kielen löytämisen helpottamisen tavaksi on valikoitu se, että suomenkielinen teksti on systemaattisesti lihavoitu ja ruotsinkielinen teksti löytyy aina heti lihavoidun tekstin alta.

Vaikka ruotsinkielistä tekstiä ei olekaan lihavoitu, kyltit, opasteet, ohjeet ja muu HSL:n materiaali ovat selkeästi esillä myös ruotsin kielellä. HSL:n tyylioppaan mukaiset muotoilut kohtelevat molempia kieliä tasapuolisesti, eikä palvelun laatu heikkene yksilön kielivalinnan johdosta, vaikka kielissä käytetäänkin erilaista leikkausta. Kielilain esitöissä (92/2002) nostetaan esimerkkinä kielten syrjivästä kohtelusta se, että käytetään selkeästi pienempää tekstiä verrattuna enemmistönkieliseen tekstiin ja selkeästi erilaisen kirjasinkoon käytön syrjivyyys on myös todettu eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa 6446/2018. HSL:n näkemyksen mukaan ei-lihavoidun tekstin käyttäminen ei rinnastu tilanteeseen, jossa käytetään selkeästi pienempää tekstikokoja, sillä lihavoinnin puuttuminen ei vastaavalla tavalla johda siihen, että ruotsinkielinen teksti olisi selvästi epäselvempi tai sitä olisi vaikeampi erottaa tai lukea.

Samasta syytä HSL:n kielten erottelussa käyttämät tyylivalinnat eivät HSL:n näkemyksen mukaan johda siihen, että ruotsinkielinen teksti olisi samalla tavalla huomattavasti epäselvempi tai vähemmän selkeä kuin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa 1102/2016. Lisäksi HSL toteaa, että edellä mainittu ratkaisu tai eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 2159/2016 eivät käsitelleet vastaavalla tavalla laajasti kieliversioiden esitystapaa, vaan ainoastaan virastojen nimien graafista esitystapaa tai logoa. Kuten kaikista HSL:n materiaaleista ja muun muassa toisen kantelun (EOAK/61/2021) Liitteestä 1 käy ilmi, HSL:n nimen graafisena esitystapana käytetään HSL-HRT-logoa, jossa HSL edustaa kuntayhtymän suomenkielistä nimeä (Helsingin seudun liikenne) ja HRT ruotsinkielistä nimeä (Helsingforsregionens trafik). Molemmat kirjanyhdistelmät on esitetty samankokoisin kirjaminin. Logossa ei esitetä lainkaan englanninkielistä nimeä.

Esimerkkikokoelma HSL:n opasteista ja typografiasta löytyvät osoitteesta <https://tyyliopas.hsl.fi>.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei 2 momentin mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Saman pykälän 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Perusteluidensa mukaan sääntely lähtee kansalliskielten yhdenvertaisuuden turvaamisesta ja siitä, että näitä kieliä kohdellaan muodollisesti yhdenvertaisesti, sekä suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamisesta (ks. HE 309/1993 vp ja HE 1/1998 vp).

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä muun muassa kielen perusteella.

Kielilain 23 §:n 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä.

Tasapuolisuusvaatimus merkitsee säännöksen perusteluiden mukaan muun muassa, että vähemmistön kieltä ei saa kohdella syrjivästi esimerkiksi niin, että käytetään selkeästi pienempää tekstiä verrattuna enemmistökieliseen tekstiin (HE 92/2002 vp).

Kielilain 32 §:n 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä.

3.2 Oikeusasiamiehen aiempi ratkaisukäytäntö

Ensimmäisessä tapauksessa Maahanmuuttoviraston ruotsinkielinen ja englanninkielinen nimi oli esitetty viraston kylteissä sekä esitteissä ja muussa kirjallisessa aineistossa himmeämmin kirjaimin kuin suomenkielinen nimi. Tekstin koko oli sinänsä sama kaikilla kielillä. Viittasin perustuslain ja kielilain perusteluissa esiin tuotuun kansalliskielten muodolliseen yhdenvertaisuuteen ja siihen, ettei vähemmistökieltä saa syrjiä esimerkiksi niin, että teksti on sillä kielellä selvästi pienempää enemmistökieliseen tekstiin verrattuna esimerkiksi opasteissa, lomakkeissa ja esitteissä. Katsoin, että tekstin koko oli vain yksi esimerkki ja vastaavalla tavalla on ongelmallista, jos vähemmistökielinen teksti on esitystavaltaan selvästi epätarkempi tai epäselvempi kuin enemmistökielinen teksti. Katsoin, että viraston ruotsinkielinen nimiversio oli esitystavaltaan suomenkielistä epäselvempi ja ero oli huomattava. Koska Maahanmuuttovirasto käytti samaa tyyliä myös englanninkielisessä nimessään, siitä voi jäädä vaikutelma, että ruotsin kieltä pidetään vieraana kielenä, vaikka kyse on toisesta kansalliskielestä. Lisäksi totesin, että Maahanmuuttoviraston minulle antamassa selvityksessä viraston ruotsinkielinen nimi oli hädin tuskin havaittavissa. Katsoin, että Maahanmuuttoviraston menettely oli vastoin kansalliskielten yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta (OA dnro 1102/4/16).

Toisessa tapauksessa Viestintäviraston logossa viraston nimi oli suomenkielisillä sivuilla suomeksi ja ruotsinkielisillä sivuilla sekä suomeksi että ruotsiksi niin, että suomenkielinen nimiversio oli ylempänä ja suuremmalla kirjasinkoolla kuin ruotsinkielinen nimi. Lainvastaista ei ollut, jos kaksikielisen viranomaisen nimi on ruotsinkielisillä sivuilla myös suomeksi. Sen sijaan moitittavaa oli, jos viraston ruotsinkielinen nimi oli olennaisesti pienemmällä kirjasinkoolla kuin suomenkielinen nimi. Kielilain vaatimuksia ei saa sivuuttaa tarkastelemalla asiaa tavaramerkkikysymyksenä tai graafisena kysymyksenä. Viestintäviraston menettely oli kansalliskielten tasapuolisen kohtelun vaatimuksen vastainen (AOA dnro 2159/2016).

Kolmannessa tapauksessa katsoin, että poliisin, tullin, rajavartiolaitoksen ja pelastusviranomaisten loppuvuodesta 2018 käyttöön ottamat henkilökunnan virkamerkit ja henkilökortit eivät olleet viranomaisten kielellisten velvoitteiden mukaisia, koska viranomaisen ja kortin nimi olivat ruotsiksi huomattavasti pienemmällä kirjasinkoolla kuin suomeksi.

Kirjasinkoon puolesta ruotsin kieli eli toinen kansalliskielistä oli käytännössä rinnastettu vieraaseen kieleen eli englantiin. Aiemmissa korteissa kansalliskieliä kohdeltiin yhdenvertaisesti. Painotin sitä, että kansalliskielten yhdenvertainen kohtelu on turvattu perustuslaissa ja kiellilaissa. Perustuslain kansalliskieliä koskeva säännös edellyttää perusteluidensa mukaan kansalliskielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua. Kielilain perusteluissa puolestaan korostetaan sitä, että vähemmistökieltä ei saa syrjiä esimerkiksi siten, että sillä laadittu teksti on selvästi pienempää kuin enemmistökielinen teksti (OA dnro 6446/2018).

Edellä mainitut ratkaisut on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla (www.oikeusasiamies.fi).

3.3 Kannanotto

Yleisinä lähtökohtina totean, että aiemmassa laillisuusvalvontakäytännössä on painotettu kielilain perusteluihin viitaten sitä, että kansalliskielillä laadittujen tekstien kokoerot eivät saa olla huomattavia. Esimerkiksi turvallisuusalan virkamerkkejä ja henkilökortteja koskeneessa tapauksessa kieliversioiden kokoerot olivat silmiinpistävän suuria. Siihen ei sen sijaan ole yleisesti otettu kantaa, millaiset kokoerot (esimerkiksi prosentuaalisesti) ylipäätään voisivat olla hyväksyttäviä, vaan kyse on ollut tapauskohtaisesta arvioinnista. Koska asiasta ei ole nimenomaisesti säädetty ja kun kielilain perusteluiden perusteella ainakin jonkinasteista eroa on pidetty mahdollisena, menettelyä ei laillisuusvalvonnan näkökulmasta voida pitää suoraan lainvastaisena, vaikka suomen- ja ruotsinkielisten tekstien välillä olisikin jonkinlaisia kokoeroja. Katson kuitenkin, että kansalliskielten perustuslaissa turvatun yhdenvertaisen aseman näkökulmasta tekstit tulisi lähtökohtaisesti pyrkiä esittämään samansuuruisina.

Edelleen aiemmassa ratkaisukäytännössä on katsottu, että kansalliskielten yhdenvertainen kohtelu voi tulla arvioitavaksi muutenkin kuin vain tekstin koon perusteella. Olennaisena on siten pidetty eri kieliversioiden esitystapojen selkeyttä ja näkyvyyttä. Jos kansalliskielten kyseessä ollen toisessa kieliversiossa käytetty esitystapa on selkeästi epäselvempi kuin toisessa, menettely on vastoin kansalliskielten yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta. Tällaisesta oli kyse edellä selostetussa Maahanmuuttovirastoa koskeneessa tapauksessa.

Samoin kansalliskielten yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vastaisensa on pidetty sitä, että toinen kansalliskielistä rinnastetaan tyylinsä puolesta vieraaseen kieleen.

En tässä päätöksessäni yksittäin ota kantaa kaikkiin HSL:n selvityksessä viitatussa tyylioppaassa tarkoitettuihin kielten käyttötilanteisiin vaan arvioin asiaa edellä todetuista lähtökohdista yleisemmällä tasolla seuraavasti.

Ohjetarran tekstin osalta asian on ilmoitettu korjautuvan, mistä syystä en katso aiheelliseksi arvioida asiaa enemmälti.

Kortinlukulaitteen tekstien osalta totean, että saadun selvityksen mukaan ruotsinkielinen teksti on 17 % pienempi kuin suomenkielinen teksti. Edellä todettuihin arvioinnin yleisiin lähtökohtiin nähden minulla ei ole ainakaan tässä tapauksessa oikeudellisia perusteita pitää menettelyä suoranaisesti lainvastaisena vain sen perusteella, että kansalliskielisissä teksteissä on kokoeroa.

Huomioni on kuitenkin kiinnittynyt siihen, että ruotsin- ja englanninkielistä tekstiä on kohdeltu keskenään ikään kuin ne olisivat samanarvoisia, kun niitä kumpaakin on pienennetty saman verran suomenkielisen tekstin jäädessä suuremmaksi. Sen sijaan selvityksestä ei ilmene, olisiko vain vieraskielisen tekstin pienentäminen ollut mahdollista niin, että kansalliskieliä olisi selvemmin kohdeltu keskenään mahdollisimman yhdenvertaisesti.

Tekstien lihavoinnin osalta totean, että kirjasinkoko suomen- ja ruotsinkielisissä teksteissä on sinänsä lähtökohtaisesti sama, mutta suomenkieliset tekstit on lihavoitu. Koon puolesta esitystavan selkeydessä ei siten ole eroa kansalliskielten välillä, eikä tekstin lihavoitintaan mielestäni muodosta ainakaan olennaista eroa eri kieliversioiden esitystavan selkeydelle. Näistä lähtökohdista minulla ei ole perusteita puuttua asiaan.

Toisaalta, kuten edellä on jo tullut ilmi, kansalliskielten yhdenvertaisessa kohtelussa ei kuitenkaan ole kyse pelkästään kirjainten koosta tai lihavoinnista, vaan myös siitä, miten kansalliskielinen teksti suhteutuu vieraskielisen tekstin esitystapaan. Sikäli kuin HSL:n käytännössä ruotsinkieliset – toisin kuin suomenkieliset – tekstit rinnastuvat tyylinsä puolesta vieraskielisiin teksteihin, käytäntö ei mielestäni kohtelee kansalliskieliä yhdenvertaisesti.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset HSL:n menettelystä sen tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lisäksi pyydän sitä ilmoittamaan 31.12.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni mahdollisesti on antanut aihetta.