

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Jessica Karhunen

ASIOINTIKIELI HALLINTOASIASSA

Pro gradu-tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2006

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
2. KIELELLISET OIKEUDET JA KIELENKÄYTÖN LAATU HYVÄN HALLINNON TOTEUTTAJINA	7
2.1 OIKEUS OMAN KIELEN KÄYTTÖÖN SEKÄ HYVÄÄN KIELENKÄYTÖN LAATUUN PERUSOIKEUTENA HYVÄÄN HALLINTOON	7
2.1.1 <i>Kielellisen yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun vaatimus hallinnossa</i>	9
2.1.2 <i>Asiakkaiden tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta asiointikielen osalta - kieli kiellettynä erotteluperusteena ja syrjivien ilmausten kieltä</i>	13
2.2 EU-OIKEUDEN VÄLILLISESTÄ VAIKUTUKSESTA ASIOINTIKIELEEN HALLINTOASIASSA.....	22
3. JULKISEN VALLAN HYVÄN HALLINNON EDISTÄMISVELVOITE ASIOINTIKIELEN KANNALTA	31
3.1 HYVÄN HALLINNON EDISTÄMISTÄ KIELELLISTEN OIKEUKSIEN OSALTA TAKAAVAT OSATEKIJÄT	37
3.1.1 <i>Kielellinen jaotus</i>	37
3.1.2 <i>Kielitaitovaateet</i>	39
3.2 VIRANOMAISEN JA ASIAKKAAN VUOROVAIKUTUKSESTA HALLINNON MODERNISOITUMISKEHITYKSESSÄ	43
3.2.1 <i>Kielellinen palveluvelvoite ja hallinnon palveluperiaate hyvän hallinnon turvaajina asiointikielessä</i>	45
3.2.2 <i>Neuvontavelvoite</i>	52
4. HALLINTOMENETTELYN KIELI	60
4.1 ASIOINTIKIELELLE ASETETTAVAT VAATIMUKSET ASIAN VIREILLEPANOSSA SEKÄ ASIAN VIREILLÄOLOSTA TAIKKA VIREILLE TULOSTA ILMOITETTAESSA.....	60
4.2 ASIAN KÄSITTELYKIELEN MÄÄRÄYTYMINEN.....	65
4.3 KIELELLISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTTAMISEN KEINOT HALLINTOASIAN KÄSITTELYYN OSALLISTUMISEKSI.....	68
4.4 HALLINTOPÄÄTÖKSEN JA MUUN ASIAKIRJAN KIELI.....	75
5. LOPUKSI	81

Lähteet

Kirjallisuus

Brax, Tuija: Euroopan unionin perusoikeuskirjan teosta. Teoksessa Liisa Nieminen (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, s. 65–88. Jyväskylä 2001.

Eriksson, Lars D.: Syrjäntäkielto ja yhdenvertaisuus. Lakimies 5-6/1996 s. 862–872.

Hallberg, Pekka, Karapuu, Heikki, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo, Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Juva 1999.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Pekka Hallberg, Karapuu, Heikki, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo, Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, s. 29–58. Juva 1999.

Hannikainen, Lauri: Ahvenanmaan itsehallinnon ja ruotsinkielisyyden kansainoikeudelliset perusteet. Turku 1993.

Helander, Petri: Perusoikeuskirjan yleiset määräykset ja perusoikeuksien konstitutionaalinen konteksti. Teoksessa Liisa Nieminen (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, s. 89–136. Jyväskylä 2001.

Jyränki, Antero: Oikeus omaan kieleen – demokratia -oikeusvaltio. Teoksessa Antero Jyränki (toim.): Oikeuden kielet. Oikeus ja oikeudellinen ajattelu monikielisessä maailmassa, s.91–104. Turku 1999.

Karapuu, Heikki, Jyränki, Antero.: Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori, Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, s. 61–100. Juva 1999.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. 3. uudistettu laitos. Helsinki 2003.

Koskinen, Seppo: Voiko laki taata yhdenvertaisuuden toteutumisen? Lakimiesuutiset 2/2004, s. 32–34.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. 5 uudistettu painos. Helsinki 2000.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. 6. uudistettu painos. Jyväskylä 2003.

Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Jyväskylä 2000.

Kuusikko, Kirsi: Oikeus hyvään hallintoon (41 artikla). Teoksessa Liisa Nieminen (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, s. 388–447. Jyväskylä 2001.

Ladeur, Karl-Heinz: The europeanisation of administrative law. Aldershot 2002.

Lundström, Christer: Pohjoismaisen kielisopimuksen vaikutukset Suomessa. OHOI-Oikeushallinnon tiedotuslehti 5/1998, s. 13–15.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Uudistettu painos. Jyväskylä 2001.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2003. (Mäenpää 2003 a)

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 4 uudistettu laitos. Porvoo 2003. (Mäenpää 2003 b)

Nieminen, Liisa: Tasa-arvo Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuna perusoikeutena. Teoksessa Liisa Nieminen (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, s.179–212. Jyväskylä 2001.

Niemivuo, Matti, Keravuori, Marietta: Hallintolaki. Porvoo 2003.

Nowak, Manfred: CCPR Commentary; U.N. Covenant on Civil and Political Rights. N.P. Engel 1993.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2006.

Scheinin, Martin: Mitä on syrjintä? Teoksessa Taina Dahlgren, Juhani Kortteinen, K.J Lång, Merja Pentikäinen, Martin Scheinin (toim.): Vähemmistöt ja niiden syrjintä Suomessa, s. 7–19. Helsinki 1997.

Scheinin, Martin: Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL17§). Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori, Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, s. 533–559. Helsinki 1999. (Scheinin 1999 a)

Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnänkielto. Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori, Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, s. 231–261. Helsinki 1999. (Scheinin 1999 b)

Schwarze, Jurgen, Laakso, Seppo, Kuuttiniemi, Kirsi: Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet. Helsinki 1999.

Suviranta, Outi: Virkamiesten kielitaitovaatimukset ja Euroopan yhteisön oikeus. *Lakimies* 3/2002, s. 335–351.

Tallroth, Paulina: Kielelliset oikeudet osana perusoikeusjärjestelmää- uusi kielilaki perustuslain näkökulmasta. Teoksessa *Oikeustiede- Juris prudentia*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2004, s. 511–545. Jyväskylä 2004.

Tiilikainen, Teija, Helander, Petri, Heliskoski, Joni: Euroopan perustuslaki. Helsinki 2005.

Tuori, Kaarlo: Perusoikeudet hallinnossa. Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori, Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset*, s. 721–730. Helsinki 1999.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori, Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset*, s. 111–156. Helsinki 1999.

Lainvalmisteluaineisto

Hallituksen esitys hallintomenettelylaiksi HE 88/1981 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi HE 135/1997 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp

Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi kielilaksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi HE 92/2002 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta ja eräiden muiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE 44/2003 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle saamen kielilaksi HE 46/2003 vp

Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp.- hallituksen esitys Suomen uudeksi hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 9/2002 vp.- hallituksen esitys uudeksi kielilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi HE 92/2002 vp.

Suuren valiokunnan lausunto 4/2000 vp.- valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin perusoikeuskirjasta E 31/1999 vp.

Kielilakikomitean mietintö 3/2001 vp.- hallituksen esitys uudeksi kielilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi HE 92/2002 vp.

Virallisjulkaisut

Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Lähtökohtia ja suuntaviivoja. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1997

Kielilainsäädäntö. Kansainväliset velvoitteet ja kansainvälinen vertailu. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001

Tiivistelmä kielilakikomitean mietinnöstä (KM 2001:3) annetuista lausunnoista. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2002

Asiointi omalla kielellä. Uuden kielilain täytäntöönpanon tukihankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 15a/2004

Internetlähteet

The European ombudsman speech. Public hearing on the draft charter of fundamental rights of the European union. Lausunto löytyy kokonaisuudessaan osoitteesta <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/speeches/en/charter1.htm>

Eurooppalainen hyvän hallintotavan säännöstö löytyy kokonaisuudessaan Euroopan oikeusasiamiehen sivuilta osoitteesta

<http://www.euro-ombudsman.eu.int>

Euroopan neuvoston ministerikomitean Suomelle antama suositus vähemmistökielisopimuksen täytäntöönpanosta löytyy kokonaisuudessaan osoitteesta

http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Regional_or_Minority_languages

Euroopan neuvoston ministerikomitean Suomelle vuonna 2001 antama suositus kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puitesopimuksen toteutumisesta löytyy kokonaisuudessaan osoitteesta

http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities

Kielilakikomitean laatima taustaselvitys ”Individens språkliga vardag/Yksilön kielellinen arkipäivä” on saatavilla kokonaisuudessaan oikeusministeriön sivuilta osoitteesta

<http://www.om.fi/20749.htm>

Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2006. Kertomus löytyy kokonaisuudessaan oikeusministeriön sivuilta osoitteesta

<http://www.om.fi/uploads/vimir.pdf>

Eduskunnan oikeusasiamiehen 30.6.2006 antama ja toimintakertomuksessa vielä julkaisematon päätös 2876/2/03 löytyy kokonaisuudessaan oikeusasiamiehen verkkosivuilta osoitteesta

<http://www.eduskunta.fi/thwfakta/eoatied/eoap3000.htm>

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus (KHO) ja Korkein oikeus (KKO)

KHO 1990 A 52

KHO 24.4.1990 T 1355

KHO 17.10.2000 T 2605

KHO 3.5.2002 T 1020

KHO 2004 A 107

KHO 2005 A 37

KKO 1993:153

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

asia 132/80 United Foods v. Belgia, Kok. 1981 suomenk. erityispainos VI s.00063

asia 42/82 komissio v. Ranska, Kok.1983 suomenk. erityispainos VII s. 00103

asia 21/84 komissio v. Ranska, Kok. 1985 s. 01355

asia 222/86 Heylens, Kok. 1987 s. 4097

asia C-70/95 Sodemare, Kok. 1997 s. II-00491

asia C-274/96 Bickel ja Franz, Kok. 1998 s. I-7637

asia C- 224/98 D'hoop, Kok. 2002 s. I-6191

asia C-281/98 Roman Angonese v. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA, Kok. 2000 s. I-04139

asia C-184/99 Grzelczyk, Kok. 2001 s. I-6193

1. Johdanto

Pro gradu-tutkielmani aiheena on asiointikieli hallintoasiassa. Konkreettinen tutkimustehtävä koostuu asiointikielen tarkastelusta kahdessa merkityksessä. Ensimmäinen tarkastelun kohteena on kieli, jota viranomaisen ja asiakkaan vuorovaikutuksessa hallintoasiassa käytetään eli ts. asiakkaan kielelliset oikeudet. Viranomaisen ja asiakkaan käyttämä kieli määräytyy lähinnä kielilain (423/2003) mukaan. Toiseksi tarkastelun kohteena on kielenkäytön tapa ja laatu eli se, miten viranomainen ko. kieltä hallintoasiassa käyttää. Viranomaisen kielenkäytön laadulliset perusvaatimukset on määritelty hallintolaissa (434/2003), jossa viranomaiselle on asetettu hyvän kielenkäytön vaatimus. Tutkielmassa on tarkoituksena oikeusdogmaattisesta tutkimusasetelmasta käsin muodostaa kokonaiskuva kansalliskieliä käyttävän asiakkaan kielellisten oikeuksien sekä viranomaiselta edellytettävän hyvän kielenkäytön sääntelystä hallinto-asiassa. Kansalliskielillä viitataan Suomen viralliseen kaksikielisyyteen suomen ja ruotsin kielen osalta. Viranomaiselle asetettu hyvän kielenkäytön vaatimus puolestaan edellyttää kielenkäytöltä asiallisuutta, selkeyttä ja ymmärrettävyyttä niin suullisessa kuin kirjallisessakin esitystavassa.

Analyysin teoreettisena viitekehyksenä on hyvän hallinnon, kielellisten oikeuksien sekä kielenkäytön laadun välinen suhde, koska nämä tekijät yhdessä vaikuttavat asiointikielen liittyvien oikeuksien toteutumiseen. Kielellisiä oikeuksia ja kielenkäytön laatua tarkastellaan tutkielmassa rinnakkain. Nähdäkseni voidaan perustellusti kysyä, kuinka hallinto voi olla hyvää, ellei se ole kielellisesti ymmärrettävää. Kielellinen ymmärrettävyys koostuu puolestaan ensinnäkin siitä, että asiakkaan oikeus käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, toteutuu. Toiseksi kielelliseen ymmärrettävyyteen vaikuttaa kielenkäytön laatu, jonka tulee olla hyvää eli täyttää asiallisuuden, selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimukset. Edellä sanottu liittyy läheisesti myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen, sillä hallinnon tulee olla laadullisesti yhtä hyvää kaikille hallinnon asiakkaille. Viranomaiselle hallintolaissa asetettu hyvän kielenkäytön vaatimus velvoittaa viranomaista suhteessa kaikenlaisiin hallinnon asiakkaisiin. Kielellisten oikeuksien kannalta kyse on siitä, että hallinto on laadultaan yhtä hyvää sekä suomen että ruotsin kielellä. Tämä edellyttää sitä, että omakielinen asiointi toteutuu ja viranomaisella on riittävä kielitaito tehtäviensä hoitamiseksi. Yhdenvertaisuus edellyttää lisäksi sitä, että viranomainen huolehtii oma-aloitteisesti asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta kielilaisilla säädetyllä tavalla.

Asiointikieltä hallintoasiassa koskevalle tutkimukselle on tarvetta, koska uusi kielilaki (423/2003) tuli voimaan vuoden 2004 alusta. Uusi kielilaki korvasi vuodelta 1922 peräisin olleen kielilain, joka oli vanhentunut ja vaikeasti ymmärrettävä. Kielilaille täsmennetään ennen kaikkea perustuslain (731/1999) 17 §:ssä turvattuja, suomen ja ruotsin kieltä koskevia kielellisiä oikeuksia ja se voidaan kokonaisuudessaan katsoa osaksi vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen täytäntöönpanoa. Tutkimustarpeeseen vaikuttaa myös vuonna 2003 voimaantulleeseen hallintolakiin (434/2003) sisällytetty hyvän kielenkäytön vaatimus, joka kuuluu osana hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin. Hyvän hallinnon perusteet liittyvät hallintotoiminnan laadulle asetaviin vaatimuksiin, joita ei juurikaan ollut turvattu aiemmin voimassa olleessa hallintomenettelylaissa. Hallintomenettelylaki painotti keskeisesti perustuslaissa asetettujen henkilön menettelyllisten oikeuksien turvaamista hallintoasiassa. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toteuttamassa laillisuusvalvonnassa on jo kuitenkin ennen hallintolain voimaantuloa katsottu, että perustuslain hyvän hallinnon käsite on menettelyllisiä oikeusturvatakeita määrittävän perinteisen asemansa lisäksi viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaava periaate. Hallintolaissa hyvän hallinnon perusteet eli hallintotoiminnalle asetetut laadulliset vaatimukset täydentävät menettelyllisiä periaatteita.

Hallintoasialla tutkimuksessa tarkoitetaan hallintopäätökseen päättyvää toimintaa, jossa viranomainen päättää jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tutkimuksessa tarkastellaan siten kielellisten oikeuksien ja kielenkäytön laadun sääntelyä hallintoasioiden ydinryhmässä eli hallinnollisen päätöksenteon yhteydessä. Tutkimuksellinen mielenkiinto kohdistuu hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn viranomaisessa siltä osin, kuin siitä on säädetty hallintolain (434/2003) lisäksi myös kielilaissa (423/2003) asiakkaan kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Välitön julkisen vallan käyttö ei ole varsinaista hallintoasian käsittelyä, vaan se rinnastetaan lähinnä julkisesta palvelutoiminnasta koostuvaan tosiasialliseen hallintotoimintaan, jossa ei yleensä tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä. Viranomainen käyttää välitöntä julkista valtaa, kun hän antaa välittömästi noudatettavan käskyn tai kiellon taikka palauttaa lainmukaisen tilan siten, että hän puuttuu tarvittaessa voimakeinoin esimerkiksi asianosaisen vapauteen tai omaisuuteen. Hallintolain esitöiden mukaan välitöntä julkisen vallan käyttöä ei kuitenkaan enää voida kokonaan sulkea hallintoasian käsittelyä koskevien säännösten ulkopuolelle. Tutkimuksessakin käsitellään välitöntä julkisen vallan käyttöä siltä osin kuin siihen liittyy erityisiä kielellisiä oikeuksia. Asiakkaan oikeus käyttää omaa kieltään viranomaisessa on laajempi silloin, kun kyse on kielilain (423/2003) 10.2 §:n mukaisesta viranomaisaloitteisesta ”hänen tai huollettavansa perusoikeuksiin välittömästi

kohdistuvasta asiasta tai viranomaisen hänelle asettamasta velvoitteesta”. Hallintolain (434/2003) 9.1 §:n mukaiseen viranomaiselta edellytettävään kielenkäytön selkeyteen ja ymmärrettävyyteen tulisi myös kiinnittää erityistä huomiota silloin, kun yksilöä veloitetaan tai hänen oikeusasemaansa rajoitetaan. Tosiasiallinen hallintotoiminta jää muilta osin tutkimuksen aiheajauksen ulkopuolelle, koska tutkimuksessa on tarkoitus käsitellä asiointikieltä hallintoasiassa eikä hallinnon palveluissa.

Kielellisten oikeuksien osalta päähuomio tutkimuksessa on kansalliskieliä käyttävien oikeuksien tarkastelussa, minkä vuoksi muiden ryhmien eli suomalaisen yhteiskunnan vähemmistöryhmien, ulkomaisia kieliä käyttävien sekä vammaisuuden perusteella tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksien tarkastelu jää tutkimuksessa vähemmälle huomiolle. Edellä mainittujen ryhmien oikeuksia ei kuitenkaan ole perusteltua rajata kokonaan tarkastelun ulkopuolelle. Perustuslain (731/1999) 17 §:ssä turvattujen vähemmistökieliä käyttävien sekä vammaisuuden perusteella tulkitsemis- ja kääntämistä tarvitsevien kielelliset perusoikeudet on toteutettu siten, että hallintolain 26 §:ssä viranomaiselle on asetettu tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuus. Tarkasteltaessa asiakkaan oikeutta käyttää omaa kieltään viranomaisessa on myös otettava huomioon se, että saamelaiden oikeudesta käyttää omaa kieltään on ainoana vähemmistöryhmänä säädetty oma lakinsa. Lisäksi saamen kielilaki (1086/2003) edellyttää, samoin kuin kielilaki kansalliskielten osalta, viranomaisen oma-aloitteisuutta asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteutumisessa. Saamelaiden kielellisiä oikeuksia sekä tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuutta muiden ryhmien osalta käsitellään tutkimuksen 4.3-luvussa.

Hallintolaissa asetetun tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuuden yhteydessä käsitellään myös viranomaiselle pohjoismaisessa kielisopimuksessa (Sops 11/1987) asetettua veloitetta huolehtia siitä, että toisen pohjoismaan kansalainen saa tarvitsemansa tulkitsemis- ja kääntämistä. Kielivähemmistöjen oikeuksia turvaavien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden suppea tarkastelu on nähdäkseni perusteltua siksi, että tutkimuksellinen päähuomio on kansalliskieliä käyttävien oikeuksien tarkastelussa. Lisäksi Suomen sitoutuminen kielellisiä oikeuksia koskeviin kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin on ollut verrattain helppoa, koska oikeuksien turvaamisen taso on jo ennestään ollut vähintäänkin velvoitteiden edellyttämällä tasolla. Suomen lainsäädäntö on siten voinut olla useissa suhteissa jopa esimerkkinä uusia kansainvälisoikeudellisia normeja laadittaessa.

Suomea sitovista kansainvälisoikeudellisista ja kielellisiä oikeuksia koskevista velvoitteista tarkastellaan jossain määrin niitä, joissa kielivähemmistöjen oikeuksien turvaaminen on etusijalla. Ruotsi on maassamme tosiasiallisesti vähemmän puhuttu kieli, vaikkei se kansalliskieliasemansa takia oikeudellisessa mielessä olekaan vähemmistökieli. Useilla virka-alueilla ruotsi on siten myös kielellisenä vähemmistönä. Ruotsinkielisten asema maassamme on siis suurelta osin samanlainen kuin vähemmistöihin kuuluvilla. Toisaalta tilanne on sama myös niillä suomenkielisillä, jotka asuvat vähemmistönä ruotsinkielisellä alueella. Suomi on lisäksi sitoutunut useissa kielivähemmistöjen oikeuksia turvaavissa kansainvälisoikeudellisissa velvoitteissa siihen, että se turvaa muiden kielten ohella ruotsin kielen aseman maassamme vähemmän puhuttuna kielenä. Kielivähemmistöjen oikeuksia turvaavien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden toteutumista valvovat elimet ovat myös kiinnittäneet huomiota ruotsin kielen asemaan maassamme. Kansainvälisoikeudellisilla velvoitteilla on siten merkitystä kieliryhmien oikeudellisen aseman kannalta.

Tutkimuksessa keskeisenä lähdeaineistona on kielilaki ja hallintolaki, jotka toteuttavat perustuslaillisia asiointikieleen liittyviä velvoitteita. Lisäksi keskeisenä aineistona on muu kansallinen lainsäädäntö, joka liittyy kielellisiin oikeuksiin ja kielenkäytön laatuun. Tärkeänä lähteenä on myös lainvalmisteluaineisto erityisesti kielilain ja hallintolain osalta. Lainvalmisteluaineistolla on merkittävää informaatioarvoa tutkimuksessa sen tuoreuden takia. Erityisesti uutta kielilakia koskevasta oikeuskirjallisuudesta on vielä puutetta, mikä on entisestään korostanut lainvalmisteluaineiston merkitystä lähteenä. Hallintolakia (434/2003) käsittelevää oikeuskirjallisuutta on kuitenkin tutkielman kirjoitusvaiheessa ollut käytettävissä jo melko runsaasti. Ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä on tutkielmassa hyödynnetty siltä osin, kuin sitä on tutkielman aihepiiristä kertynyt. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin päätöksiä tutkielmassa on sen sijaan käsitelty melko runsaasti soveltuvin osin, sillä laillisuusvalvonnassa hyvään hallintoon on katsottu kuuluvaksi tutkimuksen kannalta keskeisiä osatekijöitä kuten asiakkaiden tasapuolinen kohtelu, hyvä kielenkäyttö sekä hallinnon palveluperiaate. Lisäksi tutkimuksessa käsitellään oikeusasiamiehen kielikanteluihin antamia päätöksiä, sillä vuodesta 1998 alkaen oikeusasiamiehen vuosittain antamaan toimintakertomukseen on sisällytetty erikseen luku, joka koskee henkilöiden kielellisten oikeuksien toteutumista.

Ennen siirtymistä tutkimuksen käsittelyyn on tarpeen tehdä lyhyesti selkoa tutkimuksen sisällön etenemisestä. Edellä olen jo selvittänyt sitä, miten keskeistä on käsitellä tutkimuksen 2.-pääluvun aiheena olevan hyvän hallinnon, kielellisten oikeuksien ja kielenkäytön laadun välistä yhteyttä. Hyvän hallinnon toteutuminen asiointikielessä edellyttää lisäksi yhdenvertaisuuden toteutumista edellä todetun mukaisesti. Tutkimuksellisen selkeyden vuoksi käsittelen EU-oikeutta tutkimuksen alussa erillään asiointikielen kannalta keskeisen kansallisen lainsäädännön käsittelystä. EU-oikeuden vaikutus jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten toimintaan on suurelta osin välillinen siksi, että hallintoasian käsittelyä yleisesti ohjaava hallintolakiin verrattavissa oleva säädös puuttuu yhteisön oikeudesta. Euroopan yhteisön oikeudessa on kuitenkin viime vuosina kiinnitetty yhä enemmän huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin ja hallinnollisten menettelyjen oikeusvaltiollisiin takeisiin. Perusoikeuskirjan määrittelemä oikeus hyvään hallintoon, hyvää hallintotapaa koskevat EU-säännöt sekä eurooppalaista hallintotapaa koskevat arviot kohdistuvat kuitenkin edelleen välittömästi vain EU:n toimielimiin eikä niiden tarkoituksena myöskään ole harmonisoida kansallisia hallintomenettelyjä. Eurooppalaisen hyvän hallinnon merkityksen voidaan siten katsoa rajoittuvan lähinnä tulkinnalliseen vaikutukseen silloin, kun kansallista menettelysääntelyä sovelletaan EU-oikeudellisesti relevantissa toimeenpanossa.

Tutkimuksen 3.-pääluvussa tarkastellaan julkisella vallalla asetettua velvoitetta edistää hyvää hallintoa asiointikieleen liittyvien oikeuksien turvaamisen kannalta. Keinoina toteuttaa edistämismuutetta tutkimuksen 3.1-luvussa käsitellään kielellistä jaotusta yksi- ja kaksikielisiin kuntiin ja viranomaisiin sekä julkisyhteisön henkilöstöltä edellytettäviä kielitaitovaatimuksia. Viranomaisen ja asiakkaan vuorovaikutusta korostava hallinnon modernisoitumiskehitys vaatii julkisen vallan hyvän hallinnon edistämismuutteilta entistä enemmän. Hallinnon modernisoitumiskehitystä käsitellään tutkimuksen luvussa 3.2. Hallinnon modernisoitumiskehityksessä hallintotoimintaan kohdistuneet vaatimukset ovat siis lisääntyneet. Asiointikieleen liittyvien oikeuksien näkökulmasta tämä tarkoittaa viranomaiselle asetetun kielellisen palveluvelvoitteen ja hallinnon palveluperiaatteen korostumista, joiden toteutumisessa asiakasnäkökulma on keskeisellä sijalla. Viranomaisen on kielellisen palveluvelvoitteen mukaan oma-aloitteisesti huolehdittava asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta käytännössä. Hallinnon palveluperiaatteen mukaan palvelun asianmukaisuutta on puolestaan arvioitava nimenomaan asiakkaan kannalta. Asiakkaan ja viranomaisen välisen tosiasiallisen vuorovaikutuksen edellytyksenä on lisäksi hallinnon palveluperiaatteen mukainen viranomaisen

neuvontavelvoite. Omakielinen ja kielenkäytön laadultaan hyvä neuvonta on keskeinen tekijä siinä, että asiakkaan itsenäiset toimintaedellytykset toteutuvat asian käsittelyssä.

Tutkimuksen 4.-pääluvussa tarkastellaan niitä hallintoasian käsittelyvaiheita, joista on säädetty hallintolain (434/2003) lisäksi myös kielilaissa (423/2003). Asiointikielelle asetettavien vaatimusten osalta käsitellään siten asian vireillepanoa sekä asian vireilläolosta tai vireille tulosta ilmoittamista, asian käsittelykielen määräytymistä, keinoja toteuttaa kielelliset oikeudet hallintoasian käsittelyyn osallistumiseksi sekä hallintopäätöksen ja muun asiakirjan kieltä. Kussakin asian käsittelyn vaiheessa tarkastellaan sitä, kuinka kielellisiä oikeuksia sekä hyvää kielenkäyttöä on säännelty eli sitä, mihin asiakas on kielelliseltä osin oikeutettu ja mihin ei.

Erityisesti tulkkaukselle ja käännökselle, hyvälle kielenkäytölle ja neuvonnalle sekä asiakkaan oikeudelle perusteltuun ja asianmukaiseen päätökseen asetetut menettelylliset ja laadulliset vaatimukset ovat laajemmat viranomaisaloitteisessa toimessa, joka velvoittaa tai rajoittaa yksityistä osapuolta. Edun tai oikeuden perustavat viranomaisen ja asiakkaan väliset hallinto-oikeussuhteet ovat sen sijaan yleensä asianosaisaloitteisia, eivätkä ne rajoita välittömästi asiakkaan oikeusasemaa, vaan parantavat sitä. En ole kuitenkaan katsonut tutkimuksessa tarpeelliseksi käsitellä viranomais- ja asianosaisaloitteisia asioita erikseen, koska viranomaisaloitteisten asioiden asiointikielelle asetetut vaatimukset koskevat myös asianosaisaloitteisia asioita. Viranomaisaloitteisissa hallintoasioissa on kuitenkin asianosaista velvoittavien päätösten osalta kiinnitettävä erityistä huomiota esimerkiksi kielenkäytön selkeyteen ja ymmärrettävyyteen.

2. Kielelliset oikeudet ja kielenkäytön laatu hyvän hallinnon toteuttajina

2.1 Oikeus oman kielen käyttöön sekä hyvään kielenkäytön laatuun perusoikeutena hyvään hallintoon

Asiakkaan kielellisten perusoikeuksien sekä viranomaiselta edellytettävän hyvän kielenkäytön toteutumista hallintoasian käsittelyssä voidaan kuvata perusoikeuksina hyvään hallintoon. Tarkasteltaessa hyvää hallintoa perusoikeutena keskeisinä tekijöinä ovat menettelyä määrittävät perusoikeudet, jotka ulottuvat myös hallintoasian käsittelyyn ja viranomaisten toimintaan. Menettelyllisten perusoikeuksien yleisenä perustana on perustuslain (731/1999) 21 §:ssä luetellut menettelylliset perusoikeudet, joista oikeus asianmukaiseen käsittelyyn sekä hyvään hallintoon koskevat välittömästi hallintotoimintaa.¹ ”Jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä käsiteltyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa” (PL 21.1 §). Lisäksi ”käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös, oikeus hakea muutosta samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla” (PL 21.2 §). Hyvän hallinnon takeilla viitataan perustuslain 21 §:ään kokonaisuudessaan², minkä vuoksi perusoikeus hyvään hallintoon sisältää ainakin kyseisen säännöksen edellä luetellut osa-oikeudet³.

Hyvän hallinnon takeiden luettelo perustuslain 21 §:ssä ei ole tyhjentävä, vaan pykälän sanamuoto myös muiden hyvän hallinnon takeiden lailla turvaamisesta viittaa siihen, että hyvään hallintoon kuuluu lisäksi muitakin menettelyllisiä oikeuksia⁴. Tutkimuksen aiheen kannalta keskeinen asiakkaan kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen kuulee siten myös hyvään hallintoon⁵. Kielelliset oikeudet voidaan muutoinkin nähdä mitä suurimmassa määrin osana perusoikeusjärjestelmäämme, koska kielilailla (423/2003) ja kielellisten oikeuksien toteutumisella on yhtymäkohtia lähes tulkoon kaikkiin perusoikeuksiin⁶. Lisäksi viranomaisen kielenkäytön

¹ Mäenpää 2003 a s. 13

² HE 309/1993 vp s. 74

³ Kyseisillä osa-oikeuksilla on keskeinen merkitys myös hyvän hallinnon toteutumiselle asiointikielessä, joten lähes kaikkia osa-oikeuksia tullaan käsittelemään tutkimuksessa. Ainoastaan oikeus hakea muutosta jää tutkimuksen aihearajauksen takia käsittelyn ulkopuolelle, koska sillä on ”vain” välillinen vaikutus hallintotoimintaan.

⁴ HE 309/1993 vp s. 72

⁵ Mäenpää 2003 a s. 14

⁶ Tallroth 2004 s. 515

laadusta katsottiin aiheelliseksi säätää hallintolaissa (434/2003) juuri siksi, että sillä katsottiin olevan merkitystä perustuslaissa (731/1999) turvattujen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta⁷. Kielilaki ja hallintolaki ovat yleislakeja suhteessa muuhun lainsäädäntöön, joten niitä täydentävät erityislainsäädännössä olevat säädökset asiakkaan kielellisistä oikeuksista sekä viranomaisen kielenkäytön laadusta⁸. Muita tutkimuksessakin käsiteltäviä asiointikielen kannalta keskeisiä hyvän hallinnon takeita ovat muun muassa asiakkaiden tasapuolinen kohtelu, hallinnon palveluperiaate, menettelyä koskeva neuvonta sekä virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus⁹.

Tutkimuksessa sivutaan myös perusoikeutena määritellyn ja hyvän hallinnon takeisiin kuuluvan viranomaistallenteiden julkisuuden merkitystä asiointikielen kannalta. Avoimuudesta hallinnossa sekä julkisuusperiaatteen toteutumisesta on säädetty tarkemmin viranomaistoiminnan julkisuudesta annetussa laissa eli julkisuuslaissa (621/1999). Hyvään hallintoon kuuluu myös perustuslain 2.2 §:ään kirjattu yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Osallistumis- ja vaikuttamisoikeutta on täsmennetty perustuslain 14.3 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä yksilön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen toimintaan sekä häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 20.2 §:ssä on lisäksi asetettu julkisen vallan tehtäväksi pyrkiä turvaamaan jokaisen mahdollisuus vaikuttaa erityisesti elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.¹⁰ Keinona turvata yksilön osallistumisoikeudet ja -mahdollisuudet on yleisen tiedonsaannin ja siten myös viranomaisten tiedottamisen varmistaminen. Tutkimuksessa sivutaan yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia nimenomaan kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta, jossa yhdenvertaisuuden varmistaminen viranomaisten tiedottamisessa on keskeisellä sijalla. Viranomaisen yleisestä tiedottamisesta on säädetty perustuslakia (731/1999) täsmentäen julkisuuslaissa (621/1999). Lisäksi kielilaki (423/2003) sisältää useita tiedottamista koskevia säädöksiä.¹¹

⁷ HE 72/2002 vp s. 59

⁸ Erityislainsäädännössä viitataan yleensä asiakkaan kielellisten oikeuksien osalta kielilakiin. Esimerkkinä voidaan mainita sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädäntö, josta laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) sekä laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) viitataan henkilön kielellisten oikeuksien osalta kielilakiin. Henkilön äidinkieli tulee myös huomioida mahdollisuuksien mukaan hoidossa ja huollossa (PotilasL 3 §:n 3 ja 4 momentti, AsiakasL 4 §:n 2 ja 3 momentti). Viranomaisen kielenkäytön laatuun kyseisissä laeissa voidaan katsoa kohdistuvan mm. vaatimukset, jotka on asetettu asiakkaille annettaville terveydentilaa sekä toimenpidevaihtoehtoja koskeville selvityksille. Selvitykset on annettava siten, että henkilö riittävästi ymmärtää niiden sisällön ja merkityksen (PotilasL 5.2 §, AsiakasL 5.2 §).

⁹ Mäenpää 2003 a s. 14–15 ja s. 29

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ks. tarkemmin Tallroth 2004 s. 533–535

Hyvän hallinnon toteutumista asiointikielessä tehostaa osaltaan myös vapaus oman kielen käyttämiseen kansalaisyhteiskunnassa. Sananvapaudesta ja kielellisen identiteetin suojasta säädetään perustuslain 12 § ja 17 §:ssä. Kielellinen yhdenvertaisuus ja erityisesti vapaus valita millä kielellä mielipiteensä ilmaisee ovat edellytyksiä sananvapauden toteutumiselle. Perustuslain 12 § suojaa lisäksi tiedonsaantia omalla kielellä, sillä sananvapauteen kuuluu myös oikeus tietojen, viestien ja mielipiteiden vastaanottoon. Perustuslain 12 § ja 17§:stä on yhdessä johdettavissa positiivisia toimintavelvoitteita julkiselle vallalle sen turvaamiseksi, että tietoa on saatavilla monipuolisesti ja eri viestintämuodoissa suomen ja ruotsin kielellä.¹²

2.1.1 Kielellisen yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun vaatimus hallinnossa

Kielilakiuudistuksen julkilausuttu tavoite on edistää kielellistä yhdenvertaisuutta. Tavoitteena on saada viranomaiset entiseen verrattuna selkeämmän ja joustavamman kielilain (423/2003) avulla ymmärtämään paremmin kielellisesti yhdenvertaisen kohtelun merkitys.¹³ Lisäksi hallintolain (434/2003) säännöksillä asiakkaiden tasapuolisesta kohtelusta sekä viranomaisen toiminnan asianmukaisuudesta hyvän kielenkäytön vaatimus mukaan luettuna on tarkoitus edistää tasapuolisuutta hallinnossa sekä luottamuksen lisääntymistä julkiseen hallintoon¹⁴.

Perusoikeusjärjestelmässä yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevilla säännöksillä on perinteisestikin ollut merkittävä asema. Jo ihmisoikeus- ja perusoikeuskäsitteeseen sisältyy yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto ajatuksena ihmisten tasavertaisista oikeuksista muun muassa alkuperään katsomatta. Näin ollen myös kansainvälisessä ihmisoikeussääntelyssä on annettu keskeinen merkitys yhdenvertaisuudelle ja syrjintä kiellolle.¹⁵ Kielellinen tasa-arvo pohjautuu perustuslain (731/1999) sekä sitä täsmentäen kielilain (423/2003) säännöksiin. Jo ensimmäiseen itsenäisen Suomen perustuslaintasoiseen säädökseen eli hallitusmuodon (94/1919) alkuperäiseen 14

¹² Scheinin 1999 a s. 535

¹³ HE 92/2002 vp s. 51

¹⁴ HE 72/2002 vp s. 38

¹⁵ Scheinin 1999 b s. 231

§:ään sisältyi maininta suomen ja ruotsin kielen tasavertaisesta asemasta. Vuonna 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä kansalliskielten asemaa vahvistettiin samalla tavoin kuin lähes kaikkia muitakin perusoikeuksia eli poistamalla oikeuksien kytkentä kansalaisuuteen. Kielellisiä oikeuksia koskevat säännökset myös siirrettiin muiden perusoikeuksien tavoin sisällöllisesti muuttumattomana uuteen perustuslakiin (731/1999). Perustuslain 17.1 § toimii pohjana suomen ja ruotsin kielen määrittelemiseksi tasavertaisiksi kansalliskieliksi.¹⁶

Kansalliskielten tasa-arvon mainitseminen perustuslaissa tarkoittaa sitä, että lainsäätäjällä on perustuslaillinen toimeksianto lakeja säädettäessä ja julkisella vallalla muutoinkin velvollisuus toimia siten, että tasavertaisuus toteutuu. Kielilaki (423/2003) ja laki julkisyhteisön henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003, myöh. kielitaitolaki) toteuttavat käytännön tasolla perustuslain 17.2 §:ssä asetettua lailla säätämisen vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, suomea tai ruotsia¹⁷ sekä saada toimituskirjansa kyseisellä kielellä.¹⁸ Kielilain 1 §:ssä toistetaan perustuslain määritelmä Suomen virallisesta kaksikielisyydestä ja siten myös rajataan kielilain soveltamisala koskemaan vain suomea ja ruotsia¹⁹. Perustuslain (731/1999) 17.2 §:ssä säädetyllä julkisen vallan velvollisuudella ”huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan” on välitön yhteys myös perustuslain 6 §:ssä säädettyyn ihmisten yhdenvertaisuuteen lain edessä ja kieltoon syrjiä ketään esimerkiksi kielellisin perustein. Perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentissa on siten turvattu suomen- ja ruotsinkielisten kielellinen identiteetti, suoja syrjinnältä sekä oikeus yhdenvertaiseen viranomaiskohteluun.²⁰

Hallintolain (434/2003) 6 § ja 7 § täsmentävät perustuslain vaatimuksia yhdenvertaisuuden turvaamisesta nimenomaan hallintotoiminnan kannalta. Yhdenvertaisuus on sisällytetty hallintolakiin yhdeksi viranomaisen harkintavaltaa ohjaavista hallinnon oikeusperiaatteista (6 §).²¹ Yhdenvertaisuus on hallintolaissa jaettavissa asialliseen ja menettelylliseen yhdenvertaisuuteen, jotka täydentävät toisiaan. Asiallinen yhdenvertaisuus viittaa tutkimuksen 3.2.1-luvussa käsiteltävän hallinnon palveluperiaatteen tavoitteeseen siitä, etteivät erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa ja

¹⁶ Scheinin 1999 a s. 535–537

¹⁷ Jatkossa käytänkin käsitettä ”oma kieli” tarkoittamaan nimenomaan kansalliskieliä suomea ja ruotsia, ellei asiayhteydestä toisin käy ilmi.

¹⁸ Scheinin 1999 a s. 535–537

¹⁹ HE 92/2002 vp s. 64: Säännökset muista kielistä sisältyvät edelleen erityislainsäädäntöön.

²⁰ Scheinin 1999 a s. 535–537; Ks. myös Jyränki 1999 s. 92

²¹ Ks. esim. Niemivuo ym. 2003 s. 123

kyvyissä vaikuttaisi haitallisesti menettelyyn (HL 7 §). Kyseistä haittavaikutusta voidaan lievittää esimerkiksi tutkimuksen 3.2.2-luvussa tarkemmin käsiteltävällä neuvonnalla, jossa viranomaisen selkeä ja ymmärrettävä kielenkäyttö on keskeisessä asemassa. Menettelyllinen yhdenvertaisuus on puolestaan määritelty hallintolain (434/2003) 6 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Asianosaispiiri, johon tasapuolisen kohtelun vaatimusta sovelletaan on laaja. Tasapuolista kohtelua on sovellettava viranomaisen kanssa välittömästi asioivien lisäksi ”kaikkiin niihin, jotka voivat käsiteltävässä asiassa olla asianosaisia tai joihin asian käsittely muuten voi vaikuttaa riippumatta siitä, asioivatko he viranomaisessa”.²² Tasapuolisuuden toteutuminen vaatii johdonmukaisuutta päätöksenteossa. Viranomaisen on siten normia tulkitessaan ja soveltaessaan kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin ja erilaisia tapauksia ottaen niissä ilmenevät eroavuudet huomioon. Johdonmukaisuusvaatimus merkitsee myös sitä, ettei viranomaisen tulisi poiketa säännönmukaiseksi tulleesta ratkaisulinjastaan kuin perustellusta syystä.²³

Hallintolakiin (434/2003) on myös sisällytetty hallinnon oikeusperiaatteena objektiviteettiperiaate, jonka mukaan viranomaisten ”toimien on oltava puolueettomia” (6 §). Objektiviteettiperiaatteen mukaan virkamiehen menettely hallintoasiassa ei saa perustua epäasiallisiin taikka hallinnolle muutoin vieraisiin lähtökohtiin ja virkamiehen on muutoinkin kohdeltava asiakkaita asiallisesti ja sovinnollisuutta edistäen²⁴. Tutkimuksen aiheen kannalta keskeisellä viranomaisen kielenkäytön laadulla on merkitystä siinä, kuinka puolueettomana virkamiehen toimintaa pidetään. Viranomaiselle hallintolain 9.1 §:ssä asetettuun hyvän kielenkäytön vaatimukseen kuuluukin osana kielenkäytön asiallisuus, jonka mukaan asiakkaaseen ei saa kohdistaa syrjiviä, loukkaavia tai väheksyviä ilmaisuja²⁵.

²² Mäenpää 2003 a s. 85: Laajalla asianosaispiirillä on merkitystä erityisesti asioissa, joilla voi olla vaikutusta useiden asianosaisten etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin, kuten esimerkiksi elinkeino-, ympäristölupaa – tai kaavoitusta koskevassa päätöksenteossa. Vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuden varaamisella toteutetaan perustuslaillista velvoitetta huolehtia siitä, että myös muille kuin varsinaisille asianosaisille pyritään takaamaan prosessuaalinen asema vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PL 14.3 § ja 20.2 §). Ks. tarkemmin HE 72/2002 vp s. 95; HE 72/2002 vp s. 96: Kielelliseltä kannalta on kiintoisaa, että esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) henkilöiden ja yhteisöjen oloihin huomattavasti vaikuttavan kaavan toteuttamisprosessissa viranomaisella on velvollisuus turvata ko. henkilöiden tai yhteisöjen vaikuttamismahdollisuus (62 §) muun muassa yhteisen kielen hakemisen avulla. Vaikuttamismahdollisuuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää myös suunnitelmien riittävällä havainnollisuudella saavutettavaa yhteistä tiedollista pohjaa, mikä nähdäkseni edellyttää esitykseltä hallintolain 9.1 §:n mukaista selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.

²³ Mäenpää 2003 b s. 124 ja s. 273

²⁴ Niemivuo ym. 2003 s. 125

²⁵ HE 72/2002 vp s. 59

Kielenkäytön asiallisuusvaatimus on siten sidoksissa objektiviteettiperiaatteeseen, minkä vuoksi virkamiehen on kielenkäytössään kohdeltava asiakkaita puolueettomasti kohdistamatta asiakkaaseen edellä mainitun kaltaisia ilmauksia. Oikeusasiamies on myös tuonut esiin viranomaisen toiminnasta kanneltavan useimmiten siksi, että tämän käytöksen tulkitaan ilmaisevan puolueellista asennetta. Perustuslain (731/1999) 21 §:n mukaiseen hyvään hallintoon kuuluu asiallinen kielenkäyttö myös suullisessa keskustelussa. Asiallisuuden vähimmäistasona voidaan oikeusasiamiehen mukaan pitää hyviä käytöstapoja, joita muutoinkin noudatetaan yleisesti ihmisten välisessä kanssakäymisessä. Lähtökohtana virkamiehen menettelyssä tulee ennen kaikkea olla asianosaisten tasapuolinen kohtelu.²⁶ Apulaisoikeuskansleri on myös päätöksessään kiinnittänyt huomiota siihen, että viranomaisen epäasiallisen kielenkäyttö aiheutti epäilyksen viranomaisen puolueettomuuden vaarantumisesta. Kyseisessä tapauksessa ulkomaalaisasioita päivittäin työkseen hoitava viranomaisena oli toiselle viranomaiselle lähettämässään sähköpostiviestissä käyttänyt turvapaikanhakijasta epäasiallista ja halventavaa ilmaisua.²⁷

Yhdenvertaisuusperiaatetta täsmentävät muun muassa valtion virkamieslain (750/1994, myöh. virkamieslaki) 11 §:n sekä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003, myöh. viranhaltijalaki) 12 §:n virkanimitystä ja virkasuhdetta koskevat syrjintäkiellot, joissa kieli on mainittu yhtenä kiellettyinä erotteluperusteena. Syrjintäkieltojen sisällyttäminen virkamies- ja viranhaltijalakiin oli osa yhdenvertaisuuslain (21/2004) ja siihen liittyvien lakiuudistusten voimaantuloa, joilla pantiin Suomessa täytäntöön kaksi keskeistä ja uusittua EY:n neuvoston direktiiviä rodusta ja etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun täytäntöönpanosta (2000/43/EY, myöh. syrjintädirektiivi) sekä yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (2000/78/EY, myöh. työsyryntädirektiivi)²⁸.

Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan yhdenvertaisuuden edistämiseen työssä ja ammatinharjoittamisessa lisäksi myös etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaan syrjintään sosiaalisen suojelun tapauksissa²⁹. Lain soveltamisala on laaja, koska se käsittää sekä julkisen että

²⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2004, s. 69

²⁷ Päätös 826/1/01, Oikeuskanslerin kertomus toiminnastaan vuodelta 2003, s. 86–87

²⁸ Ks. myös Koskinen 2004 s. 32, joka on kirjoituksessaan todennut, että ainakin yhdenvertaisuuslailla pyritään luomaan parempia edellytyksiä yhdenvertaiselle kohtelulle, vaikka lainsäädännön avulla tuskin voidaan syrjintää lopettaa kokonaan.

²⁹ HE 44/2003 vp s. 33: Lakia sovelletaan etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaan syrjintään, kun kysymys on sosiaalisesta suojelusta, jolla tarkoitetaan sosiaaliturvaa, terveydenhuoltoa, sosiaalietuuksia, koulutusta sekä yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palveluiden saatavuutta ja tarjontaa asuminen mukaan lukien.

yksityisen toiminnan edellä mainituissa tilanteissa. Tutkimuksen aiheen kannalta keskeistä on tarkastella etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaa syrjinnän kieltoa, koska siinä on erityisesti kiinnitetty huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen viranomaispalveluissa. Yhdenvertaisuuslain käsittely on perusteltua siltä osin kuin se tuo uutta syrjinnän estämistä koskevaan lainsäädäntöön. Yhdenvertaisuuslailla ei ole tarkoitus korvata tutkimuksen 2.2.1-luvussa käsiteltäviä muuhun lainsäädäntöön sisällytettyjä syrjinnän kieltoja ja yhdenvertaisuusperiaatteita, mutta lain säännökset tulee kuitenkin ottaa huomioon muiden lakien syrjintäperusteita koskevien säännösten tulkinnassa siltä osin kuin niihin viitataan.³⁰

2.1.2 Asiakkaiden tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta asiointikielen osalta -kieli kiellettyinä erotteluperusteena ja syrjivien ilmausten kieltö

Perustuslaki (731/1999) ei määritä mitään kieltä Suomen viralliseksi kieleksi eikä ”kansalliskielen” käsitteellekään ole olemassa oikeudellisesti tarkkaa määritelmää. Käytännössä kansalliskielet ovat kuitenkin virallisen kielen asemassa.³¹ Perustuslain 17.3 §:ssä muille ryhmille eli käytännössä vähemmistöille³² turvattu oikeus ylläpitää sekä kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan eivät tavoita samaa tasoa kuin kansalliskieliä käyttävien oikeudet. Kansalliskielillä on siten muihin kieliin verrattuna vahvempi asema viranomaisessa asioidessa.³³ Käsite ”kansalliskieli” viestittää myös siitä, että Suomen kansa koostuu pitkän Ruotsin kanssa jaetun historian johdosta sekä suomen- että ruotsinkielisistä ihmisistä³⁴. Oikeudellisessa mielessä kansalliskielillä on tasavertainen asema, eikä ruotsi siis ole maassamme vähemmistökielen asemassa. Myöskään suomen kieltä ei pidetä

³⁰ HE 44/2003 vp s. 32–33 ja s. 35

³¹ HE 92/2002 vp s. 64: Kansalliskieli rinnastuu monissa muissa maissa käytössä olevaan käsitteeseen virallinen kieli, jolla tarkoitetaan viranomaisessa säännönmukaisesti käytettyä kieltä tai kieliä; Ks. myös Scheinin 1999 a s. 534: Virallisella kielellä tarkoitetaan eräissä virallisissa yhteyksissä yksinomaisesti käytettyä kieltä. Sanamuoto ”eräissä virallisissa yhteyksissä” viittaa tässä eduskuntatyössä käytettävistä kielistä säädettyyn perustuslain 51 §:ään ja lakien säätämisen ja julkaisemisen käytettävistä kielistä säädettyyn perustuslain 79 §:ään.

³² Ryhmistä mainitaan perustuslain 17.3 §:ssä nimenomaisesti saamelaiset alkuperäiskansana sekä romanit. Lisäksi mainitaan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksien turvaaminen lailla.

³³ HE 92/2002 vp s. 64

³⁴ HE 92/2002 vp s. 5: Ruotsinkielisillä suomalaisilla on vahva suomalainen identiteetti, johon sisältyy myös vahva suomenruotsalainen kulttuuri. On kuitenkin huomioitava, että ruotsinkieliset suomalaiset kokevat itsensä nimenomaan suomalaisiksi, eivät ruotsalaisiksi; Ks. myös Jyränki 2003 s.79: Kansallinen identiteetti ei kehity ainoastaan perustuen virallisiin määräyksiin, kuten valtion viralliseen kaksikielisyyteen. Kielirajat ylittävä kansallinen identiteetti kehittyy todennäköisemmin kokonaisvaltaisessa pitkässä historiallisessa prosessissa; Ks. tarkemmin Scheinin 1999 a s. 536 Suomen kansan kehittymisestä Ruotsin kanssa jaetun yhteisen historian ja kehityksen tuloksena.

oikeudellisesti vähemmistökielenä niissä kunnissa, joissa väestön enemmistö on ruotsinkielinen.³⁵ Käytännössä kehitys on kuitenkin johtanut siihen, että ruotsinkielestä on tosiasiallisesti tullut vähemmistökieli, sillä ruotsinkieliset ovat suurelta osin kaksikielisiä, mutta suomenkieliset eivät³⁶. Ruotsinkieliset joutuvat myös tosiasiallisesti kohtaamaan samantyyppisiä ongelmia kuin vähemmistöihin kuuluvat. Toisaalta on otettava huomioon, että kyseisiä ongelmia kohtaavat myös vähemmistönä ruotsinkielisellä alueella asuvat suomenkieliset.³⁷

Suomea sitovissa kansainvälisoikeudellisissa sopimuksissa ja velvoitteissa rinnastetaan ruotsinkielinen väestönosa joiltain osin muihin vähemmistöryhmiimme, vaikka sitä ei edellä käsitellyn mukaisesti valtion sisäisessä oikeudessamme sellaiseksi luokitellakaan³⁸. Vähemmistön käsitteelle ei myöskään ole kansainvälisessä oikeudessa annettavissa yksittäistä määritelmää³⁹, minkä vuoksi esimerkiksi ruotsinkielisen väestönosan voidaan katsoa täyttävän kansainvälisessä oikeudessa vähemmistökäsitteelle annetut tunnusmerkit. Suomen kansainvälisoikeudellisilla velvoitteilla on siis merkitystä myös kansalliskieliä käyttävien oikeudellisen aseman kannalta, vaikka kielellisten oikeuksien kehittäminen perustuukin ensisijaisesti perustuslakiimme (731/1999)

40

Perustuslain 6.2 §:n⁴¹ sisältämässä syrjintäkiellossa mainitaan myös kieli kiellettyinä erotteluperusteena. Syrjinnällä tarkoitetaan ei-hyväksyttävää erottelua, joka perustuu ihmisten välisiin eroihin⁴². Lisäksi syrjintä käsittää myös muun toiminnan⁴³, jonka vuoksi ihmiset joutuvat eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta⁴⁴. Kiellettyjen erotteluperusteiden luettelo perustuslain 6.2 §:ssä ei ole tyhjentävä, mutta kyseinen luettelo ilmentää kuitenkin perusteita, joiden nojalla tapahtuva erottelu suurella todennäköisyydellä katsotaan syrjinnäksi. Tasa-arvo jo ajatuksena

³⁵ HE 92/2002 vp s. 65

³⁶ Jyränki 2003 s. 79

³⁷ Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001 s. 7

³⁸ Erilaisista näkemyksistä osoituksena on esimerkiksi rotusyrjintäsopimuksen (Sops 37/1970) toteutumista valvovalle komitealle toimitettavat määräaikaisraportit, joissa komitea on Suomen osalta edellyttänyt raporttoimista saamelaisten ja romanien lisäksi myös ruotsinkielisestä väestönosasta. Suomi ei ole katsonut raporttoimisen olevan tarpeen siksi, että ruotsin kielellä on erityisasema maassamme. Ks. tarkemmin Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001 s. 13.

³⁹ Ks. tarkemmin Scheinin 1999 a s. 544–545 laajemman ja suppeamman vähemmistökäsitteen määrittelystä.

⁴⁰ Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001 s. 7

⁴¹ Perustuslain 6.2 §:n mukaan ”ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”.

⁴² Scheinin 1997 s. 7–8

⁴³ Käsitteellä ”muu toiminta” tarkoitetaan tässä alaluvussa myöhemmin käsiteltävää välillistä syrjintää.

⁴⁴ Scheinin 1997 s. 18

edellyttää sitä, ettei henkilöä saa kohdella eriarvoisesti sellaisten erojen perusteella, joihin hän itse ei voi vaikuttaa.⁴⁵ On kuitenkin huomioitava, ettei syrjäntäkiellossa mainittuun seikkaan perustuva erottelu välttämättä ole syrjäntää⁴⁶, joka mahdollistaa esimerkiksi myöhemmin tässä luvussa tarkasteltavan palvelun tarjoamisen suomen- ja ruotsinkielisille eri palvelupisteissä. Tällaiselle synnynnäisiin tekijöihin perustuvalla erottelulle asetetaan kuitenkin erityisen painava perusteluvelvollisuus⁴⁷.

Perustuslain (731/1999) 6.2 §:n syrjäntäkiellon lisäksi myös muualla lainsäädännössä on syrjäntän muun muassa kielen perusteella kieltäviä säädöksiä⁴⁸. Esimerkiksi rikoslaisa (39/1889) kielletyksi on määritelty syrjäntä ja työsyryntä. Rikoslain 11 luvun 9 §:n mukaan syrjäntästä on tuomittava se, joka julkisessa tehtävässä tai julkista tilaisuutta tai yleistä kokousta järjestettäessä ilman hyväksyttävää syytä asettaa henkilön muita huonompaan asemaan kielen perusteella. Rikoslain 47-luvun 3 §:ssä kielletyksi on määritelty työsyryntä, jonka mukaan työnantaja tai tämän edustaja on tuomittava työsyryntästä, mikäli tämä työpaikkailmoituksessa, työtekijän valintaprosessissa tai palvelusuhteen aikana asettaa henkilön muita huonompaan asemaan kielen perusteella ilman hyväksyttävää syytä. Yhdenvertaisuuslaisa (21/2004) 2.2 §:ssä säädetään vain etnisen alkuperän perusteella tapahtuvan syrjäntän kiellosta. Lain esitöiden perusteella on kiellettyä kuitenkin myös ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan asettaminen aiemmin käsitellyissä sosiaalisen suojelun tilanteissa. Esitöissä kielletyksi erotteluperusteiksi mainitaan perustuslain 6.2 §:n mukaiset syyt, joihin myös henkilön kieli kuuluu⁴⁹.

Suomea sitovassa muussa kansainvälisessä oikeudessa kieleen perustuva syrjäntä mainitaan nimenomaisesti kielletynä erotteluperusteena esimerkiksi YK:n kansalaisyokeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (myöh. KP-sopimus, Sops 8/1976) 26 artiklassa sekä YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (myöh. TSS-sopimus, Sops 6/1976) 2 artiklassa. KP-sopimuksen muun muassa vähemmistöjen kielellisiä oikeuksia koskeva 27 artikla oli pitkään ainoa oikeudellisesti sitova kansainvälisoikeudellinen vähemmistösuojasäännös. KP-sopimuksen tulkintakäytännössä 27 artiklasta on myös johdettu jäsenvaltioille velvoitteita positiivisiin erityistoimenpiteisiin

⁴⁵ Eriksson 1996 s. 865

⁴⁶ Scheinin 1997 s. 9

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ HE 309/1993 vp s. 43

⁴⁹ HE 44/2003 vp s. 35

kansallisten vähemmistöjen oikeuksien toteuttamiseksi.⁵⁰ Lainsäädännön muuttamisen avulla voidaan pyrkiä syrjinnän poistamiseen lainsäädännöstä siten, että se pystyy tunnistamaan ihmisten välillä esiintyvät erot ja tarvittaessa suojaa tätä erilaisuutta kieltämällä erojen käytön syrjinnän välineenä⁵¹. Syrjintäkiellon oikeudellisesta merkityksestä kertoo paljon se, että perustuslain (731/1999) 23§:ssä⁵² luetellut perusteet perusoikeuksista poikkeamiseksi on syrjinnäkiellon osalta luettava KP-sopimuksen (Sops 8/1976) 4 artiklaa vasten, jonka mukaan syrjintä on kiellettyä sellaisissakin oloissa, joiden perusteella saattaa olla oikeutettua poiketa joistain muista ihmisoikeuksista. Syrjintäkielto on siis ehdoton KP-sopimuksessa ja myös Suomen lainsäädännössä siten, ettei siitä saa poiketa edes kriisioloissa.⁵³

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostettiin erityisesti sitä, että julkisen vallan velvollisuutena on edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa⁵⁴. Yhtenä merkittävänä tavoitteena myös uudessa kielilaissa (423/2003) on pyrkimys tosiasialliseen kielelliseen yhdenvertaisuuteen. Muodollisella yhdenvertaisuudella erotuksena tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta ymmärretään jossakin oikeudellisessa suhteessa vaatimusta samanlaisten tapausten kohtelemisesta samalla tavalla. Henkilöitä on esimerkiksi julkisen etuuden hakijoina kohdeltava samoin riippumatta heidän välillään joissain muissa suhteissa esiintyvistä eroista, mikäli he ovat ratkaistavana olevassa asiassa, laissa säädetyt ehdot täyttävinä, samassa asemassa. Esimerkiksi henkilön sukupuoli, ihonväri tai tässä tapauksessa hänen käyttämänsä kieli ei saa vaikuttaa viranomaisen harkintaan edun myöntämisessä. Viranomaisen ei siis lakia soveltaessaan saa tehdä muita erotteluja kuin mitä laista ilmenee, minkä vuoksi yhdenvertaisuusperiaate toimii myös lainsoveltaajaan kohdistuvana harkintavallan rajoitusperiaatteena. Tosiasiallista yhdenvertaisuutta tarkoitettaessa puolestaan myönnetään, että yhteiskunnassa esiintyy lainsäädännöstä, julkisen vallan ja yksityisten toiminnasta johtuvaa eriarvoisuutta, minkä vuoksi oikeuden tehtävänä on muodollisesti yhtäläisen kohtelun lisäksi edistää eriarvoisuuden poistamista.⁵⁵

⁵⁰ Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001 s. 12–13

⁵¹ Scheinin 1997 s. 7–8

⁵² Perustuslain 23 §:n mukaan ”perusoikeuksista voidaan lailla säätää sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia”.

⁵³ Eriksson 1996 s. 863–864

⁵⁴ HE 309/1993 vp s. 65

⁵⁵ Scheinin 1999 b s. 234

Apulaisoikeusasiamies on myös laillisuusvalvonnassaan korostanut kielellisten oikeuksien yhteydessä sitä, että kysymys on nimenomaan tosiasiallisesta eli myös käytännössä toteutuvasta eikä vain muodollisesta tasa-arvosta eri kieliryhmien välillä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan esimerkiksi ympäristölupaviraston toiminta ei ollut hakemusasiassa hyvän hallinnon vaatimusten mukaista, koska hakemuksen täydentämiskehotukseen oli sisällytetty käännöstentoimittamispyyntö ilman, että kyseisestä kehotuksesta olisi käynyt ilmi toimittamisen vapaaehtoisuus. Käytännössä kehoitus käännösten toimittamisesta johti siihen, ettei kyseisessä tapauksessa perusoikeudella toimia omassa asiassa omalla äidinkielellään ollut tosiasiallista merkitystä.⁵⁶ Oikeusasiamies on myös kiinnittänyt huomiota maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön kohtelemiseen käytännössä tasavertaisella tavalla esimerkiksi potilasasiamiehen ruotsinkielistä asiakaspalvelua koskevassa ratkaisussaan. Oikeusasiamies kiinnitti ratkaisussaan Espoon kaupungin huomiota siihen, ettei kaupungin potilasasiamiehellä ollut riittävästä ruotsin kielen taitoa virkatehtävistään suoriutuakseen.⁵⁷

Positiivisen erityiskohtelun taustalla on jaottelu muodolliseen ja tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen. Positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on parantaa tietyn ryhmän kuten kielellisten vähemmistöjen asemaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi⁵⁸. Hallintolain (434/2003) 6 §:n perusteluissa on nimenomaisesti todettu, ettei vaatimus tasapuolisesta kohtelusta hallinnossa estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa taikka olosuhteita edistäviä toimenpiteitä⁵⁹. Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto eivät siis edellytä pelkästään samanlaista kohtelua, vaan kyseeseen saattaa tulla myös erilainen kohtelu tilanteen niin vaatiessa. Käytännössä erilainen kohtelu tarkoittaa yksilöllisten ja ryhmäerojen huomioonottamista, minkä vuoksi ihmisten erilainen kohtelu ei aina tarkoita heidän kohtelemistaan eriarvoisina. Positiivista erityiskohtelua tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi ei siten pidetä syrjintäkiellon vastaisena, minkä vuoksi esimerkiksi positiivinen erityiskohtelu voi olla ”sallittua syrjintää”.⁶⁰

Syrjintäkielto siis ole ehdoton siltä osin, mikäli erottelun perusteeksi esitetään perusteluja, joita voidaan pitää hyväksyttävänä. Perustelujen hyväksyttävyyttä puolestaan arvioidaan erottelun

⁵⁶ Päätös 1145/4/02, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2003, s. 276–277

⁵⁷ Päätös 2600/4/00, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2002, s. 233

⁵⁸ Scheinin 1999 b s. 244–245

⁵⁹ HE 72/2002 vp s. 54

⁶⁰ Eriksson 1996 s. 863

asteella ja tarkoituksella. Erottelun aste viittaa siihen, ettei edes ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä erottelun peruste oikeuta syrjintään, mikäli erottelua pidetään äärimmäisen jyrkkänä. Erottelun hyväksyttävyyden arvioinnissa tarkasteltavaksi tulee siten kohtuullisuus ja suhteellisuus.⁶¹ Suhteellisuusperiaate on kirjattu hallintolain (434/2003) 6 §:ään, jonka mukaan viranomaisen toiminnan on oltava oikeasuhtaista tavoiteltavaan päämäärään verrattuna. Oikeasuhtaisuuden ymmärretään hallinnossa yleensä tarkoittavan kohtuullisuutta.⁶² Erottelun tarkoituksellisuuden arvioinnissa kyse on perustelun järkipäisyydestä eli rationaalisuudesta. Sisältöä arviointiin erottelun hyväksyttävyydestä tuo YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (myöh. rotusyrjintäsopimus, Sops 37/1970) 1 artiklan 4 kappale, jonka mukaan hyväksyttävänä tarkoituksellisuutena voidaan pitää heikommassa asemassa olevan ihmisryhmän aseman parantamista ja kohtuullisena erottelun asteena järjestelyn tilapäisyyttä.⁶³

Välittömän ja välillisen syrjinnän käsitteillä on myös merkitystä edellä käsiteltyjen muodollisen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden sekä syrjinnän ja positiivisen erityiskohtelun kannalta⁶⁴. Yhdenvertaisuuslaissa (21/2004) uutta on syrjinnän määrittely lain 6.2 §:ssä, jonka mukaan syrjintä on välitöntä tai välillistä⁶⁵. Välittömässä syrjinnässä on kyse muodollisesti erilaisesta kohtelusta ei-hyväksyttävän seikan perusteella, välillisellä syrjinnällä puolestaan tarkoitetaan näennäisesti tai muodollisesti samanlaista kohtelua, joka kuitenkin tosiasiallisesti johtaa syrjintään ihmisten erilaisuuden vuoksi. Välillisen syrjinnän tilanteissa olisi tarvetta positiiviselle erityiskohtelulle, sillä se loukkaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta.⁶⁶ Myös KP-sopimuksen (Sops 8/1976) 26 artiklan on tulkittu kieltävän välillisen syrjinnän⁶⁷, sillä kyseisen artiklan mukaan kaikki syrjintä tulee kieltää lailla ja taata yhtäläinen ja tehokas suojele kaikille henkilöille muun muassa kieleen perustuvaa syrjintää vastaan. Yhdenvertaisuuslain (21/2004) 6.2 §:ssä syrjinnäksi katsotaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi suora käsky tai ohje syrjiä sekä häirintä eli henkilön tai ihmisryhmän arvon ja koskemattomuuden tosiasiallinen loukkaaminen siten, että luodaan uhkaava, hyökkäävä, vihamielinen, halventava tai nöyryyttävä ilmapiiri⁶⁸.

⁶¹ Scheinin 1997 s. 8–9

⁶² Mäenpää 2003 a s. 93

⁶³ Scheinin 1997 s. 8–10 ja s. 11

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Koskinen 2004 s. 33

⁶⁶ Scheinin 1997 s. 11

⁶⁷ Ks. KP-sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean 9.11.1989 hyväksymä yleinen kannanotto sopimuksen 26 artiklasta 18/37. Kananotto on julkaistu teoksessa Nowak 1993 s. 869

⁶⁸ Ks. tarkemmin HE 44/2003 vp s. 42–44 eri asemaan asettamisesta käskyn tai ohjeen perusteella sekä häirinnästä.

Perustuslain (731/1999) 6.1 §:n yleinen yhdenvertaisuussäännös yhdessä 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen kanssa edellyttää julkiselta vallalta muodollisen yhdenvertaisuuden lisäksi sitä, että tosiasiallinen yhdenvertaisuus turvataan yhteiskunnassa laajemminkin⁶⁹ kuin esimerkiksi vain kieliryhmien osalta. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaaminen ei myöskään aina edellytä positiivista erityiskohtelua, vaan tavoitteeseen voidaan päästä lievempien hallintoasian normaalissa käsittelyssä käytettävien keinojen avulla. Osoituksena tästä on nähdäkseni hallintolain (434/2003) 6 §:n tasapuolisen kohtelun vaatimus, joka saattaa tosiasiallisesti toteutuakseen edellyttää neuvonnan lisäämistä asiakkaan tiedollisten puutteiden korjaamiseksi. Tasapuolisen kohtelun vaatimukseen kuuluu yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaaminen asiakkaille asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen⁷⁰. Virkamiehen tulisi siten huomioida tutkimuksen 3.2.1-luvussa käsiteltävän hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti asiakkaiden asiointivalmiuksissa esiintyvät tiedolliset ja muut eroavuudet.

Tosiasialliseen kielelliseen yhdenvertaisuuteen pyrkiminen on kielellisten oikeuksien osalta mahdollista kielilain (423/2003) joustavuuden vuoksi. Tällä tarkoitetaan sitä, että perustuslain (731/1999) säätämistä kielellisistä oikeuksista on huolehdittava, mutta yksityiskohdissaan toteutus jää viranomaisten itsensä toteutettavaksi⁷¹. Keinoissa toteuttaa tosiasiallista kielellistä yhdenvertaisuutta voidaan nähdä aste-eroja. Perustuslaki (731/1999) ja sitä täsmentäen uusi kielilaki (423/2003) mahdollistavat nähdäkseni tosiasialliseen kielelliseen yhdenvertaisuuteen pyrkimisen kolmella tavalla.. Lievimpänä keinona uuden kielilain 2.3 §:ssä on säädetty viranomaisen mahdollisuudesta halutessaan antaa parempaa kielellistä palvelua kuin laissa edellytetään. Toiseksi viranomaisen palveluratkaisujen kielikysymyksissä ei tarvitse kummankin kieliryhmän osalta olla samanlaisia, vaan laki mahdollistaa tarkoituksenmukaisimman ratkaisun etsimisen kussakin tilanteessa. Kolmanneksi kielellisen vähemmistön oikeuksien turvaaminen saattaa jopa edellyttää positiivisia erityistoimenpiteitä tosiasiallisen kielellisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.⁷²

Yhtenä uuden kielilain joustavuuden osoituksena voidaan siis pitää sitä, että viranomaisella on halutessaan mahdollisuus antaa lain edellyttämää parempaa kielellistä palvelua (2.3 §). Viranomaisen voi siten esimerkiksi palvella asiakasta kummallakin kansalliskielellä. Viranomaisen

⁶⁹ Ks. esim. Scheinin 1999 b s. 233 ja s. 239

⁷⁰ HE 72/2002 vp s. 54

⁷¹ Tallroth s. 520

⁷² HE 92/2002 vp s. 66, s. 69 ja s. 91

mahdollisuus antaa lain edellyttämää parempaa kielellistä palvelua on lisäksi sisällytetty lain tarkoitusta käsittelevään 2.3 §:ään, joten kielilain muita säännöksiä tulisi tulkita sen suuntaisesti. Kielilaki asettaa siis vain vähimmäisvaatimukset viranomaisen antamalle kielelliselle palvelulle. Viranomaisen antama kielellinen palvelu ei kuitenkaan saa johtaa siihen, etteivät jonkin muun kieliryhmän tai yksilön oikeudet toteudu niille asetetussa laajuudessa.⁷³

Lisäksi myös hallintolain (434/2003) hyvän hallinnon perusteilla hyvän kielenkäytön vaatimus mukaan lukien on asetettu viranomaisen toiminnalle vain ns. laadullinen lähtötaso. Estettä ei siis myöskään hallintolaissa ole sille, että viranomaisen antaa laissa säädettyä parempaa palvelua taikka edistää toimintansa tehokkuutta ja laatua muutoin kuin laissa säädetyllä tavalla⁷⁴. Hyvää hallintoa ei myöskään ole säännelty tyhjentävästi hallintolain 2-luvussa, vaan sen toteuttamiseen vaikuttavat useat muutkin hallintolain säännökset. Hallintolakia voidaan siten kokonaisuudessaan pitää perussäädöksenä, joka määrittelee aiemmin käsitellyt perustuslailliset hyvän hallinnon takeet. Hallintolailla on toteutettu myös perustuslain (731/1999) 21.2 §:ssä annettu toimeksianto turvata hyvän hallinnon takeet lailla.⁷⁵ Erityisesti hyvän hallinnon perusteita määrittävänä säännöksenä voidaan pitää hallintolain (434/2003) 1 §:n tarkoitussäännöstä, jonka mukaan hyvään hallintoon kuuluu myös hallinnon palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistäminen⁷⁶. Niiden edistämiseksi on puolestaan merkitystä tutkimuksen 3.2.1-luvussa käsiteltävän asianmukaisen palvelun toteutumisessa asiakkaan näkökulmasta tarkasteltuna. Palvelun asianmukaisuuden toteutumiseen vaikuttaa osaltaan kielenkäytön laatu ja virkamiehen tapa ilmaista asioita. Oikeusasiamiehen toteaman mukaan vähimmäistasona esimerkiksi asiallisen kielenkäytön toteutumisessa voidaan pitää normaalia ihmisten välistä kanssakäymistä⁷⁷, mutta hallintolain esitöiden perusteella on selvää, että laadultaan vähimmäistasoa parempi kielenkäyttö on hyvinkin toivottavaa.

Eri kieliryhmien osalta toteutettujen kielellisten palveluratkaisujen ei myöskään tarvitse välttämättä olla identtisiä⁷⁸. Kielilain (423/2003) lähtökohdasta eli kielellisestä yhdenvertaisuudesta huolimatta on siis huomioitava, ettei perustuslain (731/1999) 17.2 §:ssä⁷⁹ julkiselle vallalle asetetun

⁷³ Ibid.

⁷⁴ HE 72/2002 vp s. 33, s. 44 ja s. 54

⁷⁵ Mäenpää 2003 a s. 36–37

⁷⁶ Niemivuo ym. 2003 s. 87–89

⁷⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2004, s. 69

⁷⁸ Tallroth 2004 s. 520

⁷⁹ Perustuslain 17.2 §:n mukaan ”julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan”.

perustuslaillisen toimeksiannon ”samanlaisten perusteiden mukaan” tarkoita ”samalla tavalla eikä samassa laajuudessa”. Tarvittaessa palvelu voidaan viranomaisessa järjestää esimerkiksi siten, että suomen- ja ruotsinkielisille on eri palvelupisteet, kunhan huolehditaan siitä, ettei vähemmistön kieltä kohdella syrjivästi niin, että palvelun laatu heikkenee yksilön kielivalinnan johdosta⁸⁰. Palvelun järjestäminen eri laajuudessa tai eri muodossa eri kieliryhmille saattaa siis edistää kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä ja näin ollen myös tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Esimerkiksi kielilain 32.3 §:ssä viranomaiselle asetettu tiedottamisvelvoite ei edellytä, että tiedottaminen toimitetaan yhtä laajasti tai samassa muodossa sekä suomen että ruotsin kielellä. Joustavuudella pyritään siihen, että viranomaisen nopea tiedotustoiminta julkisista asiakirjoista olisi mahdollista ilman, että kahdella kielellä tapahtuvasta tiedottamisesta aiheutuu viivästystä tai esteitä⁸¹. KHO:n päätöksen 24.4.1990 n:o 1355 mukaan lääninhallituksen ei katsottu syyllistyneen virheelliseen menettelyyn tapauksessa, jossa julkisia asiakirjoja ei ollut käännetty yhtä laajasti ruotsin kielelle liitteineen ja täydennyksineen, koska kyseiset asiakirjat olivat kuitenkin tarpeellisilta osin saatavilla myös ruotsin kielellä.

Perustuslain (731/1999) 17.2 §:n säännös julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia ”maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan” antaa mahdollisuuden soveltaa positiivista erityiskohtelua ruotsinkieliseen vähemmistöön tietyissä tapauksissa⁸². Selkeimmin positiiviset erityistoimenpiteet ovat perusteltuja esimerkiksi juuri vähemmistöjen kielen ja kulttuurin kehittämisessä, jota perustuslaki edellyttää suoraan (17 §). Tietyn ryhmän suosiminen on ongelmallisempaa silloin, kun asiasta ei ole säädetty erikseen laissa. Erityiskohtelun hyväksyttävään perusteluun on kiinnitettävä tällöin erityistä huomiota⁸³.

Yleisesti kielellisten vähemmistöjen oikeuksien turvaaminen saattaa siis muodostaa hyväksyttävän perusteen eri kieliryhmien erilaiselle kohtelulle, kunhan samalla huolehditaan siitä, ettei loukata muiden kielellisiä oikeuksia⁸⁴. Tosiasiallista tasa-arvoa kielellisissä oikeuksissa havainnollistaa KHO:n päätös 2004:107. Kyseisessä tapauksessa kunta oli katsonut, että ruotsinkielisille henkilöille oli tarkoituksenmukaista tarjota vaihtoehtoisesti erikoissairaanhoidon palveluja eri

⁸⁰ HE 92/2002 vp s. 91: Esimerkkinä vähemmistökieltä syrjivästä menettelystä on mainittu selkeästi pienemmän tekstin käyttö verrattuna enemmistökieliseen tekstiin.

⁸¹ HE 92/2002 vp s. 94

⁸² Scheinin 1997 s.10

⁸³ Kulla 2003 s. 72

⁸⁴ HE 92/2002 vp s. 69 ja s. 96

sairaanhoidopiiristä. Ratkaisun tavoitteena oli taata ruotsinkielisille mahdollisuus halutessaan valita erikoissairaanhoidonpalvelut omalla kielellään. KHO katsoikin päätöksessään, ettei vastaavan valinnanmahdollisuuden puuttuminen hoitopaikan suhteen suomenkieliseltä väestöltä ollut yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, koska ratkaisun tavoitteena oli hyväksyttävä kielellisen tasa-arvon toteutumiseen käytännössä perustuva syy. Kielilain (423/2003) esitöissä on myös nimenomaisesti todettu, ettei ole estettä sille, että kunta järjestää esimerkiksi terveyspalvelunsa eri tavalla suomen – ja ruotsinkieliselle väestölle, jos kyseinen järjestely edistää kielellisiä oikeuksia⁸⁵.

Positiivinen erityiskohtelu saattaa myös olla hyväksyttävää, vaikka sen kohteena oleva vähemmistö ei olisikaan muita heikommassa asemassa yhteiskunnalliselta asemaltaan⁸⁶. Tällä on erityistä merkitystä esimerkiksi ruotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien turvaamisessa. Kummallekin kansalliskielelle on perustuslaissa (731/1999) ja kielilaissa (423/2003) turvattu tasavertainen asema eikä ruotsin kieli siis näin ollen oikeudellisessa mielessä ole vähemmistökieli⁸⁷, vaikka ruotsinkielinen väestö muodostaakin de facto lukumääräisen vähemmistön Suomessa⁸⁸. Positiivisessa erityiskohtelussa saattaa tällöin olla kyse siitä, että yhteiskunta pyrkii suojelemaan kulttuurista monimuotoisuuttaan pysyvästi⁸⁹.

2.2 EU-oikeuden välillisestä vaikutuksesta asiointikieleen hallintoasiassa

Suomessa EU-oikeuden toteuttaminen kuuluu hyvin laajasti hallintoviranomaisten tehtäviin ja vastuulle. Hallintoviranomaisen on myös otettava huomioon EU-oikeuden asettamat menettelyvaatimukset silloin, kun viranomaisen käsittelee EU-oikeuden alaan kuuluvaa taikka muutoin EU-oikeudellisesti relevanttia hallintoasiaa. EU-oikeuteen ei kuitenkaan sisälly yhtenäistä ja kattavaa hallintoasian käsittelyä koskevaa menettelynormistoa taikka oikeuskäytäntöä. Hallintomenettelyä ei myöskään ole sanottavasti arvioitu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Periaatteellisesti merkittävä uudistus on kuitenkin EU:n perusoikeuskirjaan

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Scheinin 1999 b s. 245

⁸⁷ Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001 s. 7

⁸⁸ HE 92/2002 vp. s. 52 ja s. 68

⁸⁹ Scheinin 1999 b s. 245

sisällytetyt menettelylliset oikeudet, jotka takaavat perustuslain menettelyllisiä perusoikeuksia suurin piirtein vastaavat oikeudet suhteessa viranomaistoimintaan. Perusoikeuskirjassa määritellyllä oikeudella hyvään hallintoon sekä muilla hyvää hallintotapaa koskevilla EU-säännöillä ja eurooppalaista hallintotapaa koskevilla arvioilla ei kuitenkaan ole tarkoitus harmonisoida kansallisia hallintomenettelyjä.⁹⁰ Toimintamuodot ja menettelyvaatimukset johdetaankin yleensä kansallisesta hallinto-oikeudesta silloin, kun kansallinen hallintoviranomainen käsittelee EU-oikeudellisesti relevanttia asiaa. Hallintomenettely kuuluu siten suurelta osin edelleen itsenäisen kansallisen päätösvalan alaan.⁹¹ EU-oikeudella on kuitenkin merkitystä yleisten rajoitusten sekä tavoitteiden asettamisessa kansallisen menettelynormiston soveltamiselle ja tulkinnalle⁹².

EU-oikeuden hyvän hallinnon vaatimukset eivät myöskään ole kansallisen hallintomenettelyn näkökulmasta merkityksettömiä, vaikka ne koskevatkin välittömästi vain EU:n toimielimiä⁹³. EU-oikeuden hyvän hallinnon vähimmäisvaatimukset hallintomenettelyssä on sisällytetty EU:n perusoikeuskirjan II-101 artiklaan. EU:n perusoikeuskirjan merkitys on suurelta osin juuri siinä, että se on koonnut yhdeksi kokonaisuudeksi perusoikeudet, jotka on aiemmin tunnustettu yleisinä oikeusperiaatteina EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön pohjalta⁹⁴. Perusoikeuskirjan II-111 artiklan 1 kohdan mukaan sen määräykset koskevat myös jäsenvaltioita, kun ne soveltavat unionin

⁹⁰ Mäenpää 2003 a s. 19–20; Kuusikko 2001 s. 406–410: Perusoikeuskirjan II-101 artiklalla oikeudesta hyvään hallintoon on läheinen yhteys Euroopan komission julkaisemaan toimintasäännöstöön hyvästä hallintotavasta henkilöstölleen suhteissa yleisöön (myöh. komission hyvän hallintotavan säännöstö). Euroopan parlamentti on myös 6.9.2001 hyväksynyt päätöslauselman Eurooppalaisen hyvän hallintotavan säännösten käyttöön ottamisesta Euroopan oikeusasiamiehen suosituksesta. Säännöstö tuo esiin sen, mitä perusoikeuskirjan II-101 artiklan oikeus hyvään hallintoon käytännössä kansalaisten kannalta tarkoittaa sekä sen, mitä heillä on perustellusti oikeus odottaa Euroopan hallinnolta.

⁹¹ Ks. yleisesti Ladeur 2002: Poikkeuksena suhteellisen vähäiset EU-oikeudelliset normit, joissa on määritelty myös niiden toimeenpanossa noudatettava menettely rajatuilta osin.

⁹² Mäenpää 2003 a s. 22–24

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ojanen 2006 s. 8–10 ja s. 172–174: Perusoikeuskirja on muutamin muutoksin sisällytetty Euroopan unionin perustamissopimukset korvaavaan sopimukseen Euroopan perustuslaista (myöhemmin perustuslakisopimus), joka tutkimuksen kirjoitusvaiheeseen mennessä on allekirjoitettu 29. lokakuuta 2004 ja hyväksytty 18. kesäkuuta 2004. Edellytyksenä perustuslakisopimuksen voimaantulolle on kuitenkin jokaisen jäsenvaltion ratifiointi kunkin maan valtiosääntöisten vaatimusten mukaisesti, jolloin yksikin jäsenvaltion voi estää sopimuksen voimaantulon omalta sekä muiden jäsenvaltioiden osalta. Perustuslakisopimusta ei ole kuitenkaan syytä jättää huomioimatta tutkielmassa, vaikka se ei ainakaan nykyisessä muodossaan koskaan tulisikaan voimaan. Eurooppalaisen konstitutionalismi eli perustuslaillistumisen kehityksessä perustuslakisopimus on nimittäin viimeisin keskeinen aikaansaannos. Perusoikeuskirja voi poliittisen julistuksen luonteestaan huolimatta saada merkittävä oikeudellisiakin vaikutuksia EU:n toimielinten sekä jäsenvaltioiden EU-liitännäisessä toiminnassa. Perusoikeuskirjaan sisällytettyjen oikeuksien ja vapauksien taustalla on suurelta osin sitova oikeus, joka perustuu esimerkiksi EU:n ja EY:n perustamissopimusten tiettyihin artikloihin, EY:n tuomioistuimen ratkaisuihin, Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä muihin jäsenvaltioita velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Samasta syystä katson olevan perusteltua tarkastella tutkimuksen aiheen kannalta keskeistä EU-oikeutta suurelta osin perusoikeuskirjaan sisällytettyjen määräysten kautta. Lisäksi on syytä huomioda, että tutkielmassa perusoikeuskirjan sisältöä tarkastellaan nimenomaan perustuslakisopimuksen osaksi otetun perusoikeuskirjan kannalta.

oikeutta. Perusoikeuskirjan II–101 artiklan säännös oikeudesta hyvään hallintoon velvoittaa kuitenkin sanamuotonsa mukaisesti poikkeuksellisesti vain unionin toimielimiä ja laitoksia. Kyseisellä artiklalla hyvästä hallinnosta on kuitenkin tosiasiallisesti esimerkkivaikutus, joka yhtenäistää jäsenvaltioiden kansallisia hallintomenettelyjä. EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyvän hallinnon peruskriteerien on myös katsottu kuuluvan kansallisia viranomaisia sitovaan EU-oikeuteen. Kansallisten viranomaisten tulee siis EU-oikeudellisesti relevantissa hallinnollisessa toimeenpanossa ottaa huomioon oikeus hyvään hallintoon kansallisen lainsäädännön lisäksi myös osana EU:n menettelyoikeutta. EU-oikeuden hyvän hallinnon vaatimuksilla on myös tulkinnallinen merkitys sovellettaessa kansallisia menettelysääntöksiä, sillä kyseisiä vaatimuksia voidaan pitää laadullisena vähimmäistasona jäsenvaltion hallintomenettelyssä. Kansallisessa EU-oikeudellisesti relevantissa hallintomenettelyssä voi siten tulkinnallisina osina olla esimerkiksi hyvän hallintotavan säännöstöön kuuluvia periaatteita kuten suhteellisuus ja objektiivisuus. Euroopan neuvoston suosituksilla hyvästä hallinnosta voi samaten olla merkitystä lähinnä lisätekijänä, joka ohjaa menettelysääntösten soveltamista.⁹⁵

Tutkielmassa keskeisellä sijalla oleva asiakasnäkökulma on myös löydettävissä EU-oikeudesta. Hyvän hallinnon toteutumisen tarkastelu asiointikielessä yksilön näkökulmasta tarkoittaa, että yksityisen henkilön kannalta kysymys ihmis- ja perusoikeuksia toteuttavasta instanssista on toisarvoinen, kunhan hänen oikeutensa ovat turvatut. Käsiteltäessä perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia on otettava huomioon ainakin Euroopan ihmisoikeussopimus⁹⁶, yhteisöoikeus sekä kansalliset perusoikeudet. Tutkimuksessa ei kuitenkaan ole tarkoituksena keskittyä tarkastelemaan kyseiseen asetelmaan liittyviä ongelmia, jotka johtuvat niiden rinnakkaisuudesta ja päällekkäisyydestä suhteessa toisiinsa.⁹⁷ Perustellumpaa on valita näkökulmaksi se, miten edellä kuvattua pluralistista järjestelmää voidaan hyödyntää ihmis- ja perusoikeuksien mahdollisimman tehokkaassa toteuttamisessa yksityisen kannalta. Lähtökohtana EU:n perusoikeuksien, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä kansallisissa perustuslaeissa suojattujen perusoikeuksien välisen suhteen tarkastelussa tulisikin olla perusoikeusmyönteinen ja yksilön oikeuksista lähtevä lähestymistapa⁹⁸. Euroopan oikeusasiamies on myös lausunnossaan uuden perusoikeuskirjan

⁹⁵ Mäenpää 2003 a s. 16, s. 23 ja s. 28

⁹⁶ Ojanen 2006 s. 181–182: Perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen välistä suhdetta käsitellään perusoikeuskirjan II–112 artiklan 4 kohdassa, jossa tuodaan esiin EU-oikeudessa jo aiemminkin noudatettu lähtökohta siitä, että ihmisoikeussopimus muodostaa vähimmäistason perusoikeuksien suojalle Euroopan unionissa.

⁹⁷ Ojanen 2006 s. 184–185

⁹⁸ Oikeuskirjallisuudessa perusoikeuskirjan ja kansallisten perustuslakien välisestä suhteesta käydyssä keskustelussa hallitsevana piirteenä on kuitenkin ollut järjestelmä- tai valtavoihtoinen lähestymistapa, jota tutkielmassa ei ole

muotoilusta korostanut palvelumyönteisyyden esiintuomista, koska yksilön oikeuksista lähtevä lähestymistapa viestittää julkisen hallinnon olevan kansalaisia varten eikä päinvastoin⁹⁹.

Perusoikeuskirja sisältää myös määräykset tulkita perusoikeuskirjassa tunnustettuja perusoikeuksia jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen, Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä muun kansainvälisen ihmisoikeusnormiston perinteen mukaisesti sekä kiellon tulkita perusoikeuskirjan määräyksiä kyseisessä perinteessä turvattuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia rajoittavasti tai loukkaavasti (II-112 artiklan 4 kohta ja II-113 artikla). Perusoikeuskirjan II-112 ja II-113 artiklan määräykset voidaan ymmärtää perusteeksi pyrkiä yksittäisessä tulkinta- ja soveltamistilanteessa löytämään ratkaisu, joka turvaa mahdollisimman tehokkaan perusoikeuksien toteutumisen konkreettisessa yksittäistapauksessa. Yksilön oikeuksia painottava näkökulma saattaa yksittäistapauksessa tarkoittaa joko unionin taikka kansallisen perusoikeusmääräyksen noudattamista riippuen siitä, mikä on yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta tehokkain vaihtoehto.¹⁰⁰ Lisäksi on otettava huomioon se, että EU-oikeutta toteuttavaa kansallista lainsäädäntöäkin sovellettaessa on noudatettava hyvän hallinnon vaatimuksia EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan sekä perustuslakimme 21 §:n mukaisesti. Erityisesti hallintolain mukaiset hyvän hallinnon perusteet kuten 6§:n hallinnon oikeusperiaatteet, 7 §:n palveluperiaate ja 8 §:n neuvontavelvollisuus ovat keskeisiä myös silloin, kun sovelletaan EU- oikeutta toteuttavaa kansallista lainsäädäntöä. Hyvän hallinnon perusteiden kanssa selkeästi ristiriitaisen esimerkiksi EU-oikeuden asetuksen tai direktiivin pätevyyttä voidaan perustellusti epäillä EU-oikeuden kannalta.¹⁰¹

Seuraavassa käsittelen muutamia tutkimuksen aiheen kannalta keskeisiä teemoja, joista on ollut löydettävissä sääntelyä myös EU-oikeudessa. Ensiksi tarkastelen EU-oikeuteen sisältyvää perustavaa laatua olevaa yhteisöoikeudellista oikeusperiaatetta eli yhdenvertaisuusperiaatetta sekä syrjäntäkieltoa. Yhdenvertaisuuden toteutumisella viranomaisen toiminnassa on merkitystä kielellisten oikeuksien ja kielenkäytön laadun kannalta aiemmin käsitellyn mukaisesti. EU:n perusoikeuskirjan tasa-arvoa koskevista kolmannen luvun artikloista tutkimuksen aiheen kannalta

mielekästä käsitellä tarkemmin tutkielmaan valitun asiakaslähtöisen näkökulman takia. Ks. tarkemmin käydystä keskustelusta Helander 2001 s. 116–125.

⁹⁹ The European ombudsman speech. Public hearing on the draft charter of fundamental rights of the European union. Lausunto löytyy kokonaisuudessaan osoitteesta <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/speeches/en/charter1.htm>

¹⁰⁰ Ojanen 2006 s. 183–184

¹⁰¹ Mäenpää 2003 a s. 27

keskeisiä ovat yleinen yhdenvertaisuussäännös (II-80 artikla), syrjäntäkielto (II-81 artikla) sekä kulttuurisen, uskonnollisen ja kielellisen monimuotoisuuden kunnioittaminen (II-82 artikla). EU:n perusoikeuskirjan II-80 artiklan yleisen yhdenvertaisuussäännöksen voidaan myös tulkita muodollisen yhdenvertaisuuden lisäksi tarkoittavan aiemmin käsitellyä tosiasiallista yhdenvertaisuutta¹⁰².

EU:n perusoikeuskirjan II-80 ja II-81 artikloiden rakenne on suurelta osin yhtäläinen Suomen perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n kanssa¹⁰³. Perusoikeuskirjassakin oikeudet on turvattu jokaisen oikeuksina, jota vahvistaa edelleen II-80 artiklan yhdenvertaisuussäännös kaikkien ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä¹⁰⁴. Esimerkiksi II-101 artiklan turvaamaa oikeutta hyvään hallintoon ei ole sidottu unionin kansalaisuuteen, vaan se kuuluu perusoikeuskirjan mukaan jokaiselle¹⁰⁵. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perusoikeuskirjan II-81 artiklan syrjäntäkielto, jossa muun muassa kieli on mainittu kiellettyinä erotteluperusteena. Jäsenvaltioiden kielellisten ja kulttuuristen ominaispiirteiden kunnioittaminen on sisällytetty perusoikeuskirjan II-82 artiklan lisäksi EY:n perustamissopimuksen 149 artiklan 1 kohtaan, jossa tunnustetaan jäsenvaltioiden kielellinen monimuotoisuus sekä 151 artiklan 1 ja 4 kohtaan, jotka koskevat kansallisen ja alueellisen monimuotoisuuden arvostamista¹⁰⁶. Suomen ja usean muun jäsenvaltion vaatimuksena oli tosin erillisen vähemmistöjen syrjäntää ja positiivisten erityistoimien sallimista koskevan artiklan sisällyttäminen perusoikeuskirjaan. Vähemmistöjen oikeuksien sisällyttämistä ainoastaan perusoikeuskirjan II-82 artiklaan ei voida siten pitää tyydyttävänä ratkaisuna kansallisten vähemmistöjen osalta¹⁰⁷.

EU:n perusoikeuskirjan II-81 artiklan 1 kohdan syrjäntäkiellessä mainitaan myös kieli yhtenä kiellettyinä erotteluperusteena. Perusoikeuskirjan syrjäntäkielto pohjautuu EY:n perustamissopimuksen 13 artiklaan sekä Euroopan neuvoston yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (myöh. Euroopan ihmisoikeussopimus, Sops 19/1990) 14

¹⁰² Nieminen 2001 s. 194

¹⁰³ Nieminen 2001 s. 193

¹⁰⁴ Perusoikeuskirja on siten vähentänyt perusoikeuksien kritisointia piirrettä, joka liittyy niiden statukseen pelkästään kansalaisten sekä taloudellisten toimijoiden oikeuksina. Toisaalta perusoikeuskirjakaan ei poista kokonaan EU-kansalaisten parempaa asemaa suhteessa kolmansien maiden kansalaisiin. Ks. tarkemmin Ojanen 2006 s. 174–176; Toisin Tiilikainen ym. 2005 s. 61–62.

¹⁰⁵ Tiilikainen ym. 2005 s. 61

¹⁰⁶ Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001 s. 12

¹⁰⁷ SuVL 4/2000 vp s. 3; Ks. myös Brax 2001 s. 74–75

artiklaan.¹⁰⁸ Vaikka EY:n perustamissopimuksen (SopS 103/1994 ja 55/1999) 13 artiklan yleisessä syrjäntäkieliossa ei ole erikseen mainittu kieltä kiellettyjen erotteluperusteiden yhteydessä, niin kyseisen sopimuksen 12 artiklassa kielletään kuitenkin syrjäntä kansalaisuuden perusteella sekä 39 artiklassa kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjäntä työ sopimusten laatimisessa, palkkauksessa sekä muissa työehdoissa.¹⁰⁹ Perusoikeuskirjan II-81 artiklan 2 kohdan kansalaisuuteen perustuvan syrjäntän kieltö pohjautuu juuri EY:n perustamissopimuksen 12 artiklaan¹¹⁰. Euroopan yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä yhdenvertaisuus on muodostunut yleiseksi oikeusperiaatteeksi¹¹¹ ja muun muassa kieli on todettu kielletyksi erotteluperusteeksi useammassa tapauksessa¹¹².

Suomea velvoittavana EY:n perustamissopimuksen 13 artiklan syrjäntäkieliossa on myös merkitystä kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten asettamisessa. EY oikeudellisesta syrjäntättömyysperiaatteesta johtuen kansallisessa lainsäädännössä ei voida ilman perusteltua syytä asettaa sellaisia kelpoisuusvaatimuksia virkaan taikka tehtävään ottamisen edellytykseksi, jotka johtavat muiden maiden kansalaisten eriarvoiseen asemaan palvelukseen hakutilanteessa. Liialliset kelpoisuusvaatimukset kielitaidon suhteen kansalliskielten taikka muiden kielten osalta ovat siis sekä kansallisen perustuslain että yhteisöoikeuden vastaisia.¹¹³ Euroopan oikeusasiamies on myös väitettyä kieleen perustuvaa syrjäntää koskevassa päätöksessään 659/2002/IP ilmaissut tyytyväisyytensä siihen, että komissio oli ryhtynyt kantelun johdosta toimiin sen estämiseksi, ettei syrjäntäisiä työpaikkailmoituksia enää julkaistaisi. Kyseisessä tapauksessa komissio myönsi, että sellaiset työpaikkailmoitukset syrjäntävät ja estävät vapaata liikkuvuutta, jotka ovat epävirallisesti tai virallisesti varattu vain jotain kieltä äidinkielenään puhuville. Vaatimusta täydellisestä kielitaidosta ei voida kuitenkaan pitää varsinaisesti yhteisöoikeuden vastaisena, mutta työnantajan on voitava perustella näin korkeatasoinen kielitaitovaatimus työtehtävien laatuun liittyvillä syillä. Komissio myönsi, että silloin, kun ilmoitetaan täydellistä kielitaitoa vaativista työpaikoista olisi mieluiten

¹⁰⁸ Nieminen 2001 s. 193

¹⁰⁹ Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001 s. 11–12

¹¹⁰ Nieminen 2001 s. 193

¹¹¹ Ojanen 2006 s. 176: EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä perustamissopimusten kansalaisuuteen perustuvan syrjäntäkiellon on kuitenkin katsottu koskevan vain toisten EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten syrjäntää, jolloin kyse ei siis ole kaikenlaisen kansalaisuuteen perustuvan syrjäntän kieltämisestä. Ks. tarkemmin EY:n tuomioistuimen ennakkoratkaisut Grzelczyk (C-184/99) sekä D'hoop (C-224/98).

¹¹² Ks. tarkemmin ennakkoratkaisut Bickel ja Franz (C-274/96) sekä Roman Angonese v. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA (C-281/98)

¹¹³ Ks. tarkemmin Suviranta 2002 s. 335–351 rajoituksista, joita yhteisön oikeus asettaa vaatimuksille koskien julkisyhteisön palvelukseen otettavilta henkilöiltä edellytettävää kielitaitoa.

käytettävä ilmauksia kuten täydellinen hallinta tai erittäin korkeatasoinen kielitaito kuin äidinkielenään kieltä puhuva.¹¹⁴

Yhdenvertaisuuden toteutuminen viranomaisen toiminnassa merkitsee mm. sitä, ettei viranomaisen tulisi poiketa säännönmukaisesta ratkaisulinjastaan kuin perustellusta syystä. Erityisesti tässä merkityksessä johdonmukaisuusvaatimus sisältyy myös komission hyvän hallintotavan säännöstöön sekä laajemmin EU-oikeudelliseen yhdenvertaisuusperiaatteeseen¹¹⁵. Menettelyllinen yhdenvertaisuus merkitsee myös, että viranomaisen on oltava yhtä tehokas ja huolellinen EU-oikeudellisen kuin kansallisenkin lainsäädännön toimeenpanossa, jolloin samanlaisissa tilanteissa on toimittava yhtä tiukasti taikka vastaavasti joustavasti¹¹⁶. Toisaalta on otettava huomioon, että eri jäsenvaltioissa kansalaisia voidaan kohdella eri tavoin samanlaisissa tilanteissa, koska eri jäsenvaltioiden viranomaisilla on erilaiset hallinnolliset käytännöt ja normien soveltamistavat¹¹⁷.

Viranomaisen kielenkäytön laadulla on aiemmin käsitellyn mukaisesti merkitystä siinä, kuinka puolueettomana ja tasapuolisena asiakas tämän toimintaa pitää. Perusoikeuskirjassa hyvää hallintoa koskeva II-101 artiklan 1 kohta jokaisen oikeudesta asiansa puolueettomaan käsittelyyn unionin toimielimissä ja laitoksissa vastaa verraten pitkälle Suomen objektiviteettiperiaatteen sisältöä¹¹⁸. Euroopan oikeusasiamies onkin päätöksessään 1565/2002/GG kiinnittänyt huomiota vastausten asiallisuuteen. Oikeusasiamies katsoi, että Euroopan parlamentin virkamiehen sähköpostivastaus kantelijan tiedusteluun, joka koski tarjouskilpailun perumisen, oli sävyiltään ylimielinen. Oikeusasiamies totesi päätöksessään, että Eurooppalaisen hyvän hallintotavan säännösten 12 artiklan 1 kohdan mukaisesti hyvään hallintotapaan kuuluu, että virkamiehet ovat kohteliaita suhteissaan yleisöön.¹¹⁹

¹¹⁴ Päätös kanteluun 659/2002/IP Euroopan komissiota vastaan, Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2003, s. 50–52.

¹¹⁵ Ks. esim. Mäenpää 2001 s. 212

¹¹⁶ Mäenpää 2003 b s. 273

¹¹⁷ Mäenpää 2001 s. 213: EU-oikeudellisen lainsäädännön toimeenpano jäsenvaltioissa voi hyväksyttävästi olla erilaista tietystä määrin, mutta erot hallintokäytännöissä saattavat kuitenkin rikkoa yhdenvertaisuusperiaatetta silloin, mikäli erot johtuvat esimerkiksi virheellisestä taikka puutteellisesta implementoinnista.

¹¹⁸ Ks. tarkemmin Kuusikko 2001 s. 412–414

¹¹⁹ Päätös kanteluun 1565/2002/GG Euroopan parlamenttia vastaan, Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2003, s. 127–131

Seuraavassa käsittelen EU-oikeuteen sisällytettyä viranomaisen neuvonta- ja vastausvelvollisuutta¹²⁰, koska asiakkaalla on myös kansallisen lainsäädäntömme mukaan oikeus omakieliseen sekä kielenkäytön laadultaan asialliseen, selkeään ja ymmärrettävään neuvontaan ja tiedusteluun vastaamiseen. Unionin toimielimen velvoite vastata yleisön jäsenten yhteydenottoihin on sisällytetty EU:n perusoikeuskirjaan hyvän hallinnon osatekijäksi. Kulloinkin kyseessä olevalla EU:n toimielimellä on myös velvollisuus mukautua yhteyttä ottaneen henkilön kielivalintaan, sillä oikeus valita käyttämänsä kieli on sisällytetty EU:n perusoikeuskirjaan yhdeksi hyvän hallinnon osatekijäksi. Kansalliskielemme suomi ja ruotsi ovat kumpikin EU:n virallisia kieliä perustamissopimuksen 314 artiklan mukaisesti. Jokainen voi perusoikeuskirjan II-101 artiklan 4 kohdan mukaan ottaa yhteyttä unionin toimielimiin jollakin unionin virallisella kielellä sekä saada vastauksen samalla kielellä.¹²¹ Velvoite vastata yhteydenottoon henkilön kielellä sisältyy myös Eurooppalaisen hyvän hallintotavan säännösten 13 artiklaan¹²².

Euroopan oikeusasiamies on päätöksessään korostanut kirjallisen vastaamisen tärkeyttä. Päätös koski kantelua Euroopan komissiota vastaan, joka oli jättänyt vastaamatta avustuksen hakijan kirjeeseen. Euroopan oikeusasiamies katsoi, ettei epävirallinen yhteydenpito komission ja kantelijan välillä tehnyt tarpeettomaksi kirjallista vastaamista. Komission olisi tullut joka tapauksessa vastata kirjeeseen sekä ilmoittaa kirjallisessa vastauksessaan, mikäli se katsoi kantelijan saaneen jo riittävästi tietoa epävirallisesti.¹²³ Eurooppalaisen hyvän hallintotavan säännösten 23 artiklan mukaan EU:n toimielinten virkamiesten tulee lisäksi yleisön jäsenten yhteydenottoihin vastatessaan kiinnittää huomiota siihen, että vastaus on selkeä ja ymmärrettävä. Euroopan oikeusasiamies on päätöksessään, joka koski tietojen antamista kantelijalle, katsonut hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen edellyttävän, että viranomaisen vastaus yhteyttä ottaneelle on mahdollisimman hyödyllinen ja sisältää vastauksen esitettyihin kysymyksiin¹²⁴. Kansallisessa lainsäädännössä

¹²⁰ EU-oikeudessa viranomaisen neuvontavelvollisuutta hahmotetaan luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden kautta siten, että viranomaisen tulee toimia Eurooppalaisen hyvän hallintotavan säännösten 10 artiklassa säädettyjen perusteltujen odotusten ja muodostuneen luottamuksen mukaisesti. Euroopan oikeusasiamies onkin päätöksessään kanteluun 949/2003/IJH Euroopan komissiota vastaan katsonut, että hyvän hallintotavan mukaisesti on kunnioitettava perusteltuja ja kohtuullisia odotuksia, joita toimielimen aikaisemman toiminnan perusteella on syntynyt. Ks. tarkemmin Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2003, s. 162–166; Viranomaisen antama EU-oikeuden vastainen yksityisen noudattama neuvo ei kuitenkaan perusta luottamuksensuojaa, johon yksityinen voisi oikeudellisesti tehokkaalla tavalla vedota. Ks. tarkemmin Kuusikko 2000 s. 634–646.

¹²¹ Kuusikko 2001 s. 440 sekä Mäenpää 2001 s. 283–284

¹²² Eurooppalainen hyvän hallintotavan säännöstö löytyy kokonaisuudessaan Euroopan oikeusasiamiehen sivuilta osoitteesta www.euro-ombudsman.eu.int

¹²³ Päätös kanteluun 2239/2003/(AJ)TN Euroopan komissiota vastaan, Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2004, s. 87

¹²⁴ Päätös kanteluun 307/98/JH Euroopan komissiota vastaan, Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 1999, s. 168–171

viranomaiselle asetettuun neuvontavelvoitteeseen kuuluu lisäksi velvoite opastaa asiakas oikeaan eli ko. asiassa toimivaltaiseen viranomaiseen, mikäli neuvontaa vaativa asia ei ollenkaan kuulu viranomaisen toimivaltaan. Vastaava velvoite ohjata henkilö oikean virkamiehen tai toimielimen puoleen on asetettu myös Eurooppalaisen hyvän hallintotavan säännösten 22 artiklan 4 kohdassa.

Riittäväksi viranomaisen antamaksi neuvonnaksi asian vireillepanossa voidaan kansallisessa hallintomenettelyssämme katsoa myös oikean lomakkeen tai ohjekirjasen antaminen asiakkaalle, minkä vuoksi näiden asiakirjojen kielenkäytön laatu korostuu. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on myös kiinnitetty huomiota hyvän kielenkäytön vaatimukseen asian vireillepanoon liittyvien asiakirjojen osalta. Asian vireillepanon tai käsittelyn tarkoituksellinen hankaloittaminen esimerkiksi erityisten kielivaatimusten taikka vaikeaselkoisten lomakkeiden avulla on EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu epäasianmukaiseksi käsittelyksi. Epäasianmukaisen käsittelyn vakavuudesta osoituksena voidaan pitää EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa jäsenvaltion epäasianmukaista käsittelyä EU-oikeudellisesti relevantissa asiassa on arvioitu samoin kuin sellaisia kansallisen oikeuden sääntöjä, jotka ovat ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Jäsenvaltiolla on näin ollen velvollisuus olla noudattamatta ko. käytäntöjä.¹²⁵

Tutkimuksen 4.5 luvussa käsittelen kielenkäytön laadun kannalta keskeistä asiakkaan oikeutta saada asianmukainen ja perusteltu päätös. EU:n perusoikeuskirjan 101-artiklan 2c kohdan oikeus hyvään hallintoon sisältää myös unionin hallintoelinten velvoitteen perustella päätöksensä, minkä vuoksi kyseinen velvoite koskee myös kansallisia viranomaisia, kun ne soveltavat EU-oikeutta. EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö on vakiintunut hallintopäätösten perusteluvelvollisuuden osalta. Oikeuskäytännön mukaan ainakin yksityisen kannalta merkittävät päätökset on perusteltava.¹²⁶ Keskeinen EU-oikeuden hallintopäätöksen perusteluille asettamista vaatimuksista on yksilön oikeusturvan toteutuminen parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä edellyttää sitä, että kansallinen viranomainen ilmoittaa henkilölle asian ratkaisuun vaikuttaneet merkitykselliset tosiseikat¹²⁷.

¹²⁵ Mäenpää 2001 s. 274–275; Ks. myös oikeustapaukset komissio v. Ranska (42/82), komissio v. Ranska (21/84) sekä United Foods v. Belgia (132/80).

¹²⁶ Mäenpää 2001 s. 296; Ks. myös EY:n tuomioistuimen tuomion 19 kohta asiassa Sodemare (c-70/95), jonka mukaan ”kansalliset päätökset, joilla vaikutetaan perustamissopimuksella yksityiselle annettun perustavanlaatuisen oikeuden käyttöön, on toki myös perusteltava”.

¹²⁷ Tästä on osoituksena EY:n tuomioistuimen tuomio asiassa Heylens (222/86), jonka mukaan ”unionin oikeuden perustaessa yksilöille oikeuden, heidän täytyy myös voida puolustaa kyseistä oikeutta parhaissa mahdollisissa olosuhteissa sekä saada tietoonsa asian kannalta merkitykselliset tosiasiat, jotta he voivat arvioida kannattaako asia viedä tuomioistuimen käsiteltäväksi”; Ks. myös KHO:n ratkaisu 2005:37, jossa KHO katsoi, että valtioneuvoston antaman kielteisen rahapelilupaa koskevan päätöksen perustelut olivat puutteellisia, koska perusteluissa oli vedottu ainoastaan kansallisen lainsäädäntöön. Hakija oli kuitenkin nimenomaisesti perustellut hakemustaan yhteisölaainsäädännöllä. EY:n tuomioistuimen asioissa Heylens (222/86) ja Sodemare (c-70/95) antamat tuomiot

Asiointikielen kannalta keskeinen velvollisuus on kuulla asianosaista. Kuulemisvelvoite kuuluu myös keskeisimpiin EU-oikeuden menettelyvaatimuksiin ja se on myös kirjattu perusoikeuskirjan II-101 artiklaan yhdeksi hyvän hallinnon keskeiseksi tekijäksi¹²⁸. EU:n perusoikeuskirjan II-101 artiklan kuulemista koskeva säännös on kansallista sääntelyämme suppeampi, sillä sen mukaan yksityistä on kuultava silloin, kun ryhdytään hänen kannaltaan epäedulliseen toimenpiteeseen¹²⁹. Perusoikeuskirjan suppeammasta kuulemisvelvoitteesta huolimatta menettelyllisen yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää kuitenkin sitä, että kansallinen viranomaisen kuulee asianosaista yhtä laajasti sekä EU-oikeudellisesti relevantissa hallintoasiassa että puhtaasti kansalliseen lainsäädäntöön perustuvassa hallintoasiassa. Asianosaista on näin ollen kuultava aina, mikäli päätöksellä saattaa olla vaikutuksia hänen etuihinsa, oikeuksiinsa taikka velvollisuuksiinsa.¹³⁰

3. Julkisen vallan hyvän hallinnon edistämisvelvoite asiointikielen kannalta

Asiakkaan kielellisten oikeuksien ja viranomaiselta edellytettävän hyvän kielenkäytön toteutumisen näkökulmasta keskeistä on hyvän hallinnon aseman turvaaminen perusoikeutena. Lisäksi hyvän hallinnon toteutumista asiointikielessä tehostaa osaltaan se, että kielelliset oikeudet on mainittu erikseen perustuslain (731/1999) 17 §:ssä suomen ja ruotsin kielen käyttöä määrittelevinä kielellisinä perusoikeuksina. Perusoikeusaseman takia hyvän hallinnon toteutumisen turvaamiseen asiointikielessä liittyy yleisemminkin perusoikeuksien erityispiirteitä. Viranomaisilla ja yleisemmin julkisella vallalla on ensinnäkin perustuslain 22 §:n mukainen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen mukaan lukien asianmukainen menettely ja hyvä hallinto.¹³¹ Vuonna 1999 voimaan tullut uusi perustuslaki (731/1999) laajensi sanamuodollaan julkinen valta perusoikeuksien noudattamisen hyvä hallinto mukaan luettuna koskemaan muutakin julkista

huomioiden KHO katsoi, että päätös oli silloisen hallintomenettelylain 24.1 §:n kannalta puutteellisesti perusteltu sekä siten lainvastainen. KHO palautti asian valtioneuvoston uudelleen käsiteltäväksi.

¹²⁸ Ks. esim. Mäenpää 2003 a s. 204

¹²⁹ Ks. tarkemmin Mäenpää 2001 s. 290–291 syistä, miksi suppeaa kuulemisvelvoitetta ei tulisi soveltaa.

¹³⁰ Mäenpää 2003 a s. 90: Menettelyllinen yhdenvertaisuushan edellyttää myös sitä, että viranomaisen toimii yhtä tehokkaasti ja huolellisesti niin kansallista kuin EU-lainsäädäntöäkin toimeenpantaessa.

¹³¹ Ibid.

toimintaa kuin valtion nimissä tapahtuvaa¹³². Perustuslain 17.2 §:ssä on säädetty lisäksi yksilöidysti julkisen vallan velvollisuudesta edistää ja turvata sivistykselliset ja yhteiskunnalliset tarpeet samanlaisten perusteiden mukaan suomen- ja ruotsinkieliselle väestölle.

Perustuslaissa (731/1999) julkinen valta käsitteenä on siis laaja, jolloin vastaavasti myös kielilain (423/2003)¹³³ ja hallintolain (434/2003) soveltamisala on laaja¹³⁴. Laajaan julkisen vallan käsitteeseen¹³⁵ kuuluvat valtiovallan lisäksi muun muassa itsehallintoa nauttivat kunnat ja kuntayhtymät¹³⁶. Laaja julkisen vallan käsite on tarpeen, sillä monet yhteiskunnan tahot toimivat aloilla, joilla asiakkaiden perusoikeussuoja on yhtä tärkeällä sijalla kuin valtion toiminnassa¹³⁷. Esimerkiksi myöhemmin tässä luvussa tarkasteltavissa hallinnon uusissa toimintavoissa eli rakennemuutoksessa ja yksityistämiskehityksessä on kiinnitettävä huomiota hyvän hallinnon toteutumiseen. Kunnilla on myös hoidettavanaan laajalti keskeisiä peruspalvelutehtäviä esimerkiksi opetus-, sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla, joissa muun ohella asiakkaan kielellisten oikeuksien kunnioittaminen on merkittävässä asemassa¹³⁸. Perustuslaintasoiset säännökset kansalliskielten aseman turvaamisesta koskevat nyt siis myös kuntia, vaikka tavallisessa lainsäädännössä perustuslain 17.2 §:ään sisältyvää toimeksiantoa ei olekaan sisällytetty samassa muodossa suhteessa kuntiin kuin valtion viranomaisiin¹³⁹. Oikeus käyttää ja saada toimituskirjansa omalla kielellään ei siis edelleenkään ulotu ehdottomana oikeutena yksikielisten kuntien ja muiden itsehallintoyhdyskuntien viranomaisiin¹⁴⁰ siten, kuin tutkimuksen 4.-luvussa käsitellään.

Arvioitaessa perusoikeussäännösten kielelliset oikeudet mukaan luettuna oikeusvaikutuksia suhteessa kuntiin on lisäksi huomioitava perustuslain (731/1999) 121§:ssä säädetty kunnallinen

¹³² HE 309/1993 vp s. 75

¹³³ Tallroth 2004 s. 518

¹³⁴ Kielilain 3§:ssä määritelty lain soveltamisala on kahta poikkeusta lukuun ottamatta sama kuin hallintolain 2 §:ssä määritelty soveltamisala. Ks. tarkemmin Tallroth 2004 s. 518

¹³⁵ HE 309/1993 vp s. 25–26 : Perustuslaissa julkisella vallalla tarkoitetaan valtiota, kuntia, kuntayhtymiä, Ahvenanmaan maakuntaa, evankelisluterilaista kirkkoa ja muita itsehallinnollisia yksiköitä samoin kuin välillisen julkishallinnon organisaatioita, kuten kansaneläkelaitosta ja julkisoikeudellisia yhdistyksiä.

¹³⁶ Tallroth 2004 s. 518

¹³⁷ HE 309/1993 vp s. 25–26

¹³⁸ Esimerkkinä voidaan mainita perusopetus, sillä perustuslain 16.1§:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perusopetuslain (628/1998) 4 §:n mukaan kunta, jossa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita on velvollinen järjestämään perusopetuksen erikseen kummallekin kieliryhmälle.

¹³⁹ Scheinin 1999 a s. 537

¹⁴⁰ HE 309/1993 vp s. 65; Myös Ahvenanmaa tulee ottaa huomioon erityistapauksena, koska Ahvenanmaan itsehallintolaki ja Suomen perustuslain 120 § oikeuttavat poikkeamaan kielellisiä perusoikeuksia koskevasta pykälästä. Tämä liittyy maakunnan ruotsinkielisyyden ja omaleimaisen kulttuurin suojaamispyrkimykseen. Ks. yleisesti Hannikainen 1993.

itsehallinto. Kuntien uusista perusoikeuksia koskevista tehtävistä on siis säädettävä lailla, jotta ne tulevat kuntia velvoittaviksi.¹⁴¹ Kuntien itsehallinnon merkitystä korostaa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (Sops 65 ja 66/91)¹⁴², jonka 3 artiklan 1 kappaleen mukaan itsehallinnon toteutuminen tarkoittaa käytännössä sitä, että paikallisilla viranomaisilla on oikeus ja kelpoisuus sekä taloudellinen mahdollisuus laajaan julkisten asioiden hoitoon omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Itsehallinnon kunnioittaminen tarkoittaa tällöin sitä, että kunnilla on monessa suhteessa mahdollisuus itse päättää kieliasioidensa järjestämisestä, kuten kokouskielistä, viranomaisten kielitaitovaatimuksista ja tiedottamisesta käytettävistä kielistä¹⁴³. Kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta on kuitenkin olennaista, että kunnan on huolehdittava tietyistä perustuslaissa turvatuista oikeuksista, kuten yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta¹⁴⁴. Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin luetaan perusoikeussäännöksenä kuuluvaksi tasa-arvoisuusoikeuksiin (PL 17 §)¹⁴⁵. Itsehallinnolla ei myöskään ole merkitystä silloin, kun sovelletaan hallinnossa noudatettavaa menettelyä koskevia perusoikeussäännöksiä, joten mm. perustuslain 21.1 §:n mukainen jokaisen oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsiteltyksi koskee siten myös kuntien viranomaisia¹⁴⁶. Asianmukaisella käsittelyllä tarkoitetaan hyvää hallintomenettelyä päätöstä valmistellessa sekä asiakkaan hyvää kohtelua viranomaispalvelua toteutettaessa¹⁴⁷. Viranomaisen kielenkäytön laadun sekä kielellisten oikeuksien toteutumisen voidaan siten katsoa vaikuttavan osaltaan käsittelyn asianmukaisuuteen.

Hyvän hallinnon perusoikeusasemalla on merkitystä asiointikielen kannalta myös siinä suhteessa, että viranomaisen on tulkittava hyvän hallinnon osatekijöitä perusoikeusmyönteisesti. Viranomaisen tulee siten valita mahdollisista vaihtoehtoisista menettelytavoista tai tulkinnoista se, joka parhaiten edistää asianmukaista menettelyä ja hyvää hallintoa.¹⁴⁸ Perusoikeusmyönteinen katsantokanta tarkasteltaessa esimerkiksi julkisen vallan käsitettä asiakkaan kielellisten oikeuksien yhteydessä on yksilön näkökulma¹⁴⁹. Nähdäkseni perusoikeusmyönteinen näkökulma julkisen vallan käsitteen tarkastelussa myös viranomaiselta edellytettävän hyvän kielenkäytön suhteen on asiakkaan

¹⁴¹ Tuori 1999 s. 726

¹⁴² Tosin oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota myös EU-oikeuden ja kunnallisen itsehallinnon suhteen ongelmallisuuteen ainakin muodollis-normatiivisessa mielessä. Ks. tarkemmin Mäenpää 2001 s. 343–348

¹⁴³ HE 92/2002 vp s. 50

¹⁴⁴ Viljanen 1999 s. 149

¹⁴⁵ Karapuu & Jyränki 1999 s. 71

¹⁴⁶ Viljanen 1999 s. 149–150

¹⁴⁷ Mäenpää 2003 a s. 16–17 ja s. 148

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Tallroth 2004 s. 519

näkökulma. Viranomaiselta edellytettävä hyvä kielenkäyttö on osa asiakkaan näkökulmaa korostavaa, tutkimuksen 3.2.1-luvussa käsiteltävää hallinnon palveluperiaatetta.

Asiakkaan ja yksilön näkökulma merkitsee sitä, että asiakkaalle keskeistä hallintoasian käsittelyprosessissa on kielellisten oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen¹⁵⁰ sekä viranomaisen hyvä kielenkäyttö riippumatta siitä, mikä taho toteuttaa kyseisen viranomaispalvelun. Julkisen vallan käsitteen soveltamisalan laajuudella on siten yhteys myös perustuslain (731/1999) 124 §:ään, jonka mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, kuten oikeutta hyvään hallintoon mukaan lukien siis kielelliset perusoikeudet ja viranomaiselta edellytettävä hyvä kielenkäyttö. Hyvän hallinnon vaatimuksilla tässä kohdin viitataan lisäksi yhdenvertaisuuteen, oikeuteen tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös sekä oikeuteen hakea muutosta.¹⁵¹

Hallintotehtäviä onkin lisääntyvässä määrin siirretty hallintokoneiston ulkopuolelle muun muassa yksityisoikeudellisille oikeussubjekteille, eli esimerkiksi säätiöille, yhdistyksille ja tai yksityishenkilöille¹⁵². Tällaisen tahon on julkisen hallintotehtävän hoitamisessa noudatettava hallintolakia (2.3 §) ja kielilakia (25 §) silloin, kun tehtävä on säädetty tällaiselle taholle lailla tai lain nojalla¹⁵³. Julkisen hallintotehtävän käsite kattaa sekä julkisen vallan käytön että julkisen palvelun toteuttamisen. Hyvää hallintoa on siis noudatettava niin julkisen palvelutehtävän toteuttamisessa kuin sellaisessa yksityisen suorittamassa päätöksenteossakin, jossa tämä toimeenpääsee lakia vaikuttaakseen päätöksen kohteen oikeuksiin ja velvollisuuksiin.¹⁵⁴ Kielilain (423/2003) 25 §:ssä onkin tuotu entistä selkeämmin esiin, että kielilain mukainen kielellinen palveluvelvollisuus koskee myös yksityisiä oikeussubjekteja, kun ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Viranomaisen tulee kielilain 25 §:n mukaan varmistua siitä, että tehtävän vastaanottava taho on sitoutunut antamaan kielilain mukaista kielellistä palvelua silloin, kun julkinen hallintotehtävä siirtyy hallintokoneiston ulkopuoliselle taholle viranomaisen päätöksellä tai viranomaisen ja yksityisen välisen sopimuksen perusteella. Esimerkiksi palvelusitoumus, jonka

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ HE 1/1998 vp s. 179

¹⁵² Mäenpää 2003 a s. 18–19

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ HE 1/1998 vp s. 178–179

julkisen hallintotehtävän suorittava taho antaa, täyttää viranomaisen velvollisuuden varmistua kielellisen palvelun antamisesta.¹⁵⁵

Palvelusitoumuksen edellyttäminen viranomaiskoneiston ulkopuoliselta taholta oli kielilakiehdotuksessa sisällytetty säädöstekstiin ehdottomana vaatimuksena¹⁵⁶. Voimaantulleen kielilain 25 §:n sanamuoto edellyttää viranomaiselta kuitenkin vain edellä mainittua varmistumista siitä, että julkisen hallintotehtävän vastaanottava taho antaa lain edellyttämää kielellistä palvelua. Perustuslakivaliokunnan kielilakiehdotuksen 25 §:ää käsittelevästä mietinnön kohdan sanamuodosta onkin pääteltävissä, että vastaanottavan tahon antama palvelusitoumus on vain yksi mahdollisista keinoista varmistua kyseisestä asiasta¹⁵⁷. Nähdäkseni syynä siihen, että palvelusitoumus poistettiin voimaantulleen kielilain säädöstekstistä on se, että palvelusitoumus on oikeudelliselta luonteeltaan epämääräinen. Edellä sanottu vaikeuttaa edelleen valvonnan toimeenpanoa ja sanktioiden asettamista. Palvelusitoumuksen perusteella asiakkaalla tulisi olla oikeus odottaa ja tarvittaessa myös vaatia, että hänen saamansa palvelu vastaa sitä laatuvaatimusta, jonka palveluntuottaja on etukäteen julkistanut ja joka on sisällytty palvelusitoumukseen.¹⁵⁸ Palvelusitoumuksen rikkomisesta aiheutuvien oikeusvaikutusten epäselvyyteen ja tulkinnanvaraisuuteen kiinnitettiin huomiota myös lausunnoissa, jotka annettiin kielilakikomitean mietinnöstä uudeksi kielilaiksi¹⁵⁹. Lähtökohtaisesti palvelusitoumuksen on katsottu velvoittavan viranomaisia vain eettiseltä ja moraaliselta kannalta. Hyvän hallinnon periaatteiden katsominen osaksi palvelusitoumusta vaikuttaa kuitenkin siten, ettei sen velvoittavuus rajoitu vain viranomaisen aikomukseen tai pyrkimykseen parantaa palvelun laatua¹⁶⁰. Lisäksi palvelusitoumuksen kohdallakin keskeistä on hallintolain (434/2003) 9.1 §:ssä viranomaiselta edellytettävä hyvän kielenkäytön vaatimus. Sitoumuksen kirjallisen esitystavan on oltava niin selkeä ja ymmärrettävä, että asiakas voi tosiasiallisesti arvioida annettujen lupauten toteutumista¹⁶¹.

Hallintolain (434/2003) julkilausuttuna tarkoituksena on edistää hyvää hallintoa, oikeusturvaa sekä hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta (1 §). Tarkoitussäännöksen tulisi olla viranomaisten

¹⁵⁵ PeVM 9/2002 vp s. 5–6

¹⁵⁶ HE 92/2002 vp s. 89

¹⁵⁷ PeVM 9/2002 vp s. 5–6

¹⁵⁸ Kuusikko 2000 s. 201

¹⁵⁹ Tiivistelmä kielilakikomitean mietinnöstä (KM 2001:3) annetuista lausunnoista s. 27–28

¹⁶⁰ Ks. tarkemmin Kuusikko 2000 s. 193–208 poikkeavista näkemyksistä, joita on esitetty palvelusitoumuksen oikeudellisesta sitovuudesta.

¹⁶¹ Kuusikko 2000 s. 201

toimintaa yleisesti ohjaava oikeusnormi, mutta siitä ei voida johtaa viranomaisiin kohdistettua velvoitetta ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin tarkoituksen toteuttamiseksi. Käytettävissä olevien voimavarojen rajoissa viranomaisella on kuitenkin velvollisuus arvioida ja kehittää toimintaansa jatkuvasti.¹⁶² Esimerkiksi viranomaisen hyvän kielenkäytön vaatimukseen ja siihen liittyvään kielellisen ilmaisun kehittämiseen on kiinnitetty huomiota hallintolain esitöissä. Selkeä ja ymmärrettävä kielenkäyttö tekstien laatimisessa edellyttää harjaantumista, mutta myös tarvittaessa koulutusta. Viranomaiset päättävät kuitenkin itse siitä, missä laajuudessa virkamiehille saatavilla olevaa koulutusta hyödynnetään.¹⁶³

Kielilaissa (423/2003) kielellisten oikeuksien edistämistä koskee 35 §, jonka 1 momentti toistaa kielilain 25 §:n mukaisen julkisen vallan velvoitteen huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan ja jonka 3 momentissa säädetään viranomaisen velvollisuudeksi vaalia toiminnassaan maan kielellistä kulttuuriperintöä sekä edistää molempien kansalliskielten käyttämistä. Kielilain 35 §:ssä asetetut tavoitteet suuntaavat ennen kaikkea tulevaisuuteen¹⁶⁴. Kielellisten oikeuksien edistämiseksi ei riitä se, että päivittäinen toiminta järjestetään kielilain mukaisesti. Kahden kansalliskielen järjestelmämme vaatii julkiselta vallalta molempien kielten huoltoa siten, että kielten elävyys ja käyttökelpoisuus säilyvät vaativiakin hallinnointitilanteita varten¹⁶⁵. Vieraskielisen tiedon ja kielivaikutteiden lisääntyessä on tärkeää huolehtia kansalliskielten käyttöalan ja sanaston kehittämisestä. Erityisen tärkeää on huolehtia kansalliskieltemme käytännön toimivuudesta ja näkyvyydestä Euroopan unionissa, jossa kansalliskielemme ovat virallisten kielten asemistaan huolimatta tosiasiallisia vähemmistökieliä. Viranomaisen tulee myös oma-aloitteisesti edistää kummankin kansalliskielen käyttöä esimerkiksi kannustamalla henkilöstöä käyttämään sekä suomea että ruotsia ja huolehtimalla kielikoulutuksen avulla siitä, että henkilöstöllä on tehtäviensä ja kielilain edellyttämä kielitaito.¹⁶⁶ Kielilain 35.3 §:ssä veloitetaan lisäksi viranomaista tarvittaessa ryhtymään erityistoimenpiteisiin, jotta kansalliskielten sivistykselliset ja yhteiskunnalliset tarpeet voidaan turvata¹⁶⁷.

¹⁶² HE 72/2002 vp s. 43

¹⁶³ HE 72/2002 vp s. 60: Keskeinen asema kielenkäytön kehittämisessä ja kielenhuollon opetuksessa on Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksella, joka tarjoaa virkamieskunnalle suunnattuja koulutuspalveluja tarkoituksenaan opastaa selkeässä kielen käytössä.

¹⁶⁴ HE 92/2002 vp s. 95

¹⁶⁵ Tallroth 2004 s. 522

¹⁶⁶ HE 92/2002 vp s. 96

¹⁶⁷ Ks. tarkemmin HE 92/2002 vp s. 96 kansalliskielten sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden turvaamisen määrittelystä.

Yhdenvertaisuuslain (21/2004) 4.1 §:ssä viranomaiselle asetettu velvollisuus edistää kaikessa toiminnassaan suunnitelmallisesti yhdenvertaisuutta mukaan lukien kielellinen yhdenvertaisuus pohjautuu myös perustuslain (731/1999) 22 §:n julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen. Lisäksi säännöksellä konkretisoidaan perustuslain 6 §:stä johdettua viranomaisten velvollisuutta kiinnittää kaikessa toiminnassaan huomiota yhdenvertaiseen kohteluun.¹⁶⁸ Asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa tulee viranomaisessa yhdenvertaisuuslain 4.1 §:n mukaan vakiinnuttaa toimintatavat, joilla pystytään varmistamaan se, että yhdenvertaisuutta edistetään asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Viranomaiselle on yhdenvertaisuuslain (21/2004) 4.1 §:ssä asetettu myös erityinen velvoite muuttaa olosuhteita, jotka ylläpitävät eriarvoisuutta.¹⁶⁹

3.1 Hyvän hallinnon edistämistä kielellisten oikeuksien osalta takaavat osatekijät

3.1.1 Kielellinen jaotus

Maamme jako yksi- ja kaksikielisiin kuntiin vaikuttaa sekä yksilön kielellisiin oikeuksiin että viranomaisen kielellisiin velvollisuuksiin, sillä asiakkaan kielelliset oikeudet sekä toisaalta viranomaisen kielelliset velvollisuudet ovat kaksikielisessä viranomaisessa laajemmat kuin yksikielisessä. Uudenkin kielilain (423/2003) mukaan kielellisen jaotuksen perustana ovat siis edelleen yksi- ja kaksikieliset kunnat. Kunnat säädetään yksi- tai kaksikielisiksi valtioneuvoston asetuksella joka kymmenes vuosi virallisen tilaston perusteella.¹⁷⁰

Kielellisen jaotuksen määräytymisperusteet on myös säilytetty ennallaan uudessa kielilaissa. Kielilain 5.2 §:n mukaan kunta on kaksikielinen, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita siten, että vähemmistön määrä on vähintään kahdeksan prosenttia taikka vähintään 3000 asukasta. Kuntien kielellinen asema saattaa myös muuttua siten, että kaksikielinen kunta on muutettava yksikieliseksi, mikäli vähemmistön osuus on 3000 asukasta ja vähemmistön osuus on

¹⁶⁸ HE 44/2003 vp s. 37

¹⁶⁹ Ks. tarkemmin HE 44/2003 vp s. 37–38 viranomaisen konkreettisista tavoista edistää yhdenvertaisuutta.

¹⁷⁰ HE 92/2002 vp s. 68

laskenut alle kuuden prosentin. Perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään, että kielilakiehdotukseen sisällytetty harkintavara kaksikielisen kunnan muuttamisesta yksikieliseksi oli tarpeeton kielilain 5.2 §:n viimeisen virkkeen poikkeamismahdollisuuden takia¹⁷¹. Kunta voidaan nimittäin kielilain 5.2 §:n viimeisen virkkeen mukaan säätää kaksikieliseksi seuraavaksi kymmenvuotisjaksoksi valtioneuvoston asetuksella kunnan valtuuston esityksestä, vaikka kunta muutoin olisikin yksikielinen. Kunta voi myös yksikielisyystään huolimatta antaa kielilain (423/2003) 2.3 §:n mukaisesti parempaa kielellistä palvelua kuin laki edellyttää esimerkiksi tiedottamalla kaksikielisesti¹⁷².

Hallintoa järjestettäessä tavoitteena tulee perustuslain (731/1999) 122.1 §:n mukaan olla yhteensopivat aluejaotukset, mikä tarkoittaa sitä, että suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden palvelujen saanti omalla kielellään ja samanlaisten perusteiden mukaan turvataan. Kuntajaon muuttamisen edellytyksenä on kielilain (423/2003) 5.3 §:n mukaan se, että jaon vaikutukset kuntien kielelliseen asemaan huomioidaan. Kuntajaon muuttamisen edellytyksistä säädetään tarkemmin kuntajakolain (1196/1997) 3.1 §:ssä¹⁷³. Lisäksi perustuslakivaliokunta on mietinnössään huomauttanut siitä, etteivät kuntajaon muutokset saa johtaa siihen, että kuntien kielellinen asema muuttuu tai kieliryhmien kielelliset oikeudet heikkenevät¹⁷⁴.

Kielilain 6 §:ssä määritelty jako yksi- ja kaksikielisiin viranomaisiin osoittaa aiempaan verrattuna selkeämpää sääntelyä ja joustavampaa käytäntöä. Kielilain mukaan viranomaisen kielellinen asema on nimittäin sama koko virka-alueella, vaikka virka-alueeseen kuuluisikin erikielisiä kuntia. Viranomainen on siten joko yksi- tai kaksikielinen, minkä vuoksi asiakkaan oikeus käyttää omaa kieltään viranomaisessa on sidottu viranomaisen kielelliseen asemaan eikä asiakkaan kotikunnan kielelliseen asemaan kuten aiemmin. Viranomainen voi lisäksi halutessaan antaa kielilain 2.3 §:n mukaista lain edellyttämää parempaa kielellistä palvelua esimerkiksi siten, että yksikielinen viranomainen palvelee myös toisella kielellä.¹⁷⁵

¹⁷¹ PeVM 9/2002 vp s. 4

¹⁷² HE 92/2002 vp s. 68

¹⁷³ Ks. tarkemmin kuntajaon muuttamisen edellytyksistä HE 135/1997 vp s. 13–14

¹⁷⁴ PeVM 10/1998 vp s. 35

¹⁷⁵ HE 92/2002 vp s. 68–69

Valtion alue- ja paikallishallinnon sekä kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset ovat yksikielisiä kielilain 6.1 §:n 1 kohdan mukaan silloin, kun niiden virka-alueeseen kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia. Kaksikielisiä valtionhallinnon viranomaisia ovat aina kielilain 6.1 §:n 2 kohdan mukaan valtion keskushallintoviranomaiset sekä valtion alue- ja paikallishallinnon viranomaiset silloin, kun niiden virka-alueeseen kuuluu vähintään yksi kaksikielinen kunta. Kunnallishallinnossa kaksikielinen viranomainen on kielilain (423/2003) 6.1 §:n 2 kohdan mukaan kaksikielisen kunnan viranomainen taikka kuntayhtymän viranomainen, jonka virka-alueeseen kuuluu vähintään yksi kaksikielinen kunta¹⁷⁶. Kielilain 6.2 §:n mukaan viranomaisen alueorganisaation yksi- tai kaksikielisyys määräytyy sen virka-alueen kielellisen aseman perusteella¹⁷⁷, koska tarve viranomaispalveluun yksikielisellä alueella on suurin virka-alueen kielellä¹⁷⁸. Kaksikielisen viranomaisen yksikielinen alueorganisaatio voi tarvittaessa pyytää apua sellaisesta viranomaisen yksiköstä, jossa on tarvittava kielitaito hallintoasian hoitamiseksi. Lisäksi kaksikielisille viranomaisille suositeltava toimintapa on laatia esimerkiksi internetaineistona yksikielisten alueorganisaatioidensa käyttöön kaksikielisiä lomakkeita ja tiedotteita.¹⁷⁹ Erityistapauksissa voidaan kielilain 6.2 §:n mukaan viranomaiseen perustaa yksikielisiä yksiköitä kielivähemmistön tarpeiden huomioon ottamiseksi¹⁸⁰.

3.1.2 Kielitaitovaateet

Uuden kielilain (423/2003) kanssa yhdessä voimaan tulleen kielitaitolain (424/2003) soveltamisala laajeni aiempaan verrattuna kahdella tavalla. Ensinnäkin muutoksena aiempaan on se, että kielitaitolaki koskee nyt myös kuntia. Toiseksi kielitaitolakia ei enää sovelleta vain virkamiehiin vaan kielitaitovaatimukset koskevat nyt myös työsopimussuhteista henkilöstöä. Kielitaitolain laajempi soveltamisala on tarpeen, sillä julkisyhteisöjen henkilökunnasta suuri osa on nykyään työsopimussuhteisia.¹⁸¹ Edellä sanotun perusteella voidaan siis todeta, että kielitaitolakia sovelletaan lain 1.1 §:n mukaisesti kaikkiin valtion ja kunnan viranomaisen tai itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen palveluksessa oleviin henkilöihin virka- tai palvelussuhteen laadusta

¹⁷⁶ Jatkossa tarkoitan kaksikielisellä viranomaisella sekä valtion että kunnan kaksikielistä viranomaista, mikäli asiayhteydestä ei toisin ilmene.

¹⁷⁷ HE 92/2002 vp s. 69: Esimerkkinä viranomaisen alueorganisaatiosta voidaan mainita Kansaneläkelaitoksen paikallishallinto

¹⁷⁸ HE 92/2002 vp s. 69

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ HE 92/2002 vp s. 69: Esimerkkinä kyseisistä yksikielisistä yksiköistä voidaan mainita Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen ruotsinkielinen osasto.

¹⁸¹ HE 92/2002 vp s. 101

taikka kestosta riippumatta. Kielitaitolain (424/2003) 1.1 §:ssä on todettu vielä selvyuden vuoksi, että lakia sovelletaan myös eduskunnan virastoihin sekä tasavallan presidentin kansliaan.

Julkisyhteisöt voivat asettaa kielitaitolain perusteella henkilöstölleen kielellisten oikeuksien turvaamiseksi kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia perustuslain (731/1999) 125.2 §:n mukaisten yleisten kelpoisuusvaatimusten ja mahdollisten muiden vaatimusten lisäksi. Kielitaitolain 3 §:n mukaan viranomaisen velvollisuutena on varmistaa, että virkaan tai tehtävään otettavalla henkilöllä on siinä tarvittava kielitaito. Velvollisuuden taustalla on perustuslain 125.2 §, jonka mukaan julkiseen virkaan nimitettävällä henkilöllä tulee olla myös kielitaidon osalta riittävät edellytykset tehtäviensä asianmukaiseksi hoitamiseksi.¹⁸² Kielilakiuudistuksessa korvattiin ilmaisulla ”kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset” aiemmin käytössä ollut ilmaisu ”kielitaitovaatimukset”. Käyttöön otetulla ilmaisulla korostetaan kielitaidon merkitystä nimenomaan kelpoisuutena virkaan tai tehtävään¹⁸³.

Viranomaiselle on asetettu velvollisuus huolehtia henkilöstönsä kielitaidosta kielitaitolain (424/2003) 2 §:ssä. Suomen ratifioiman alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan (myöh. vähemmistökielisopimus, Sops 23/1998)¹⁸⁴ toteutumista valvova Euroopan neuvoston ministerikomiteakin on Suomelle vuonna 2001 antamassaan suosituksessa kiinnittänyt huomiota tehtävissään sitä tarvitsevien viranomaisten ruotsinkielen taidon kehittämiseen¹⁸⁵. Kielitaitolaki ei kuitenkaan edellytä molempien kansalliskielten osaamista kaikilta virkamiehiltä, vaan tavoitteena on, että kielitaitoista henkilöstöä olisi viranomaisessa juuri niissä tehtävissä, jossa kielitaitoa tarvitaan.¹⁸⁶ Tutkimuksen aiheajauksen takia käsiteltävänä on kansalliskielten taitaminen, mutta edellä sanottu koskee toki muitakin kieliä kuin suomea tai ruotsia. Kielitaitolain (424/2003) 4 §:n mukaan jo työpaikkailmoituksessa on mainittava se, millaista kielitaitoa palvelukseen otettavalta henkilöltä edellytetään. Lähtökohtana kelpoisuusvaatimuksia,

¹⁸² HE 92/2002 vp s. 102

¹⁸³ Tallroth 2004 s. 538

¹⁸⁴ Euroopan neuvoston vähemmistökielisopimuksessa jäsenvaltio voi valita vähemmistö- tai alueellisten kieltensä osalta niiden suojelun tason. Ruotsin kielen osalta Suomi on joukkoviestimiä koskevia määräyksiä lukuun ottamatta valinnut ylimmän mahdollisen suojelun tason. Ks. tarkemmin oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001 s. 9

¹⁸⁵ Euroopan neuvoston ministerikomitean Suomelle antama suositus vähemmistökielisopimuksen täytäntöönpanosta löytyy kokonaisuudessaan osoitteesta

http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Regional_or_Minority_languages

¹⁸⁶ HE 92/2002 vp s. 102

viranhakukuulutuksia sekä rekrytointia koskevassa sääntelyssä on riittävä eli tehtävien edellyttämä kielitaito.¹⁸⁷

Henkilöä ei myöskään saa muun muassa tämän käyttämän kielen perusteella kohdella viranhakutilanteessa taikka virkasuhteessa syrjivästi¹⁸⁸. Valtion virkamieslain (750/1994) 11 §:n ja kunnan viranhaltijalain (304/2003) 12 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä taikka viranhakijoita tasapuolisesti siten, ettei ketään saa perusteettomasti asettaa eri asemaan esimerkiksi kielen perusteella. Toisaalta on huomioitava, että viranomaisella on aina harkintavaltaa siinä, mitä ominaisuuksia viran täyttämässä painotetaan niiden hakijoiden kesken, jotka täyttävät kelpoisuusehdot¹⁸⁹. Näin on todennut myös eduskunnan oikeusasiamies päätöksessään (498/2005).

Tutkimuksen aiheen kannalta on keskeistä tarkastella viranomaiselle asetettuja kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia myös ottamalla huomioon perustuslain (731/1999) 6.2 §:ssä säädetty syrjintäkielto. Kielellisen yhdenvertaisuuden edistäminen on koko kielilakiuudistuksen julkilausuttu tavoite aiemmin käsitellyn mukaisesti. Kielitaidon puute ei saa muodostaa estettä viransaannille, ellei asetetuille kielitaitovaatimuksille voida katsoa olevan objektiivisesti perusteltavaa syytä tehtävien hoitamiseksi. Vaadittava kielitaito tulee siten arvioida tehtäväkohtaisesti, jolloin toisissa tehtävissä voidaan vaatia hyvin korkeaa ja toisissa tehtävissä puolestaan hyvin matalaa kielitaidon tasoa.¹⁹⁰ Kielitaidon tasosta ja osoittamisesta säädetään kielitaitolain (424/2003) lisäksi suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa annetussa valtioneuvoston asetuksessa (481/2003). Viranomaisen henkilöstölle asetettavia kelpoisuusvaatimuksia ei kielitaidon osalta voida kielitaitolain (424/2003) 5.1 §:n mukaan säätää yksittäistapauksittain, vaan niistä on aina säädettävä lailla taikka valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella¹⁹¹. Esimerkiksi tuomareille asettavista kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on katsottu tarpeelliseksi säätää tuomareiden nimittämisestä annetuissa laissa (205/2000), koska tuomarin tehtäviin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, jolla vaikutetaan suoraan henkilöihin ja heidän oikeuksiinsa.

¹⁸⁷ Tallroth 2004 s. 538

¹⁸⁸ HE 44/2003 vp s. 59–60: Kieltä ei tosin ole mainittu valtion virkamieslain 11 §:ssä erikseen virkasuhteen aikaisena kiellettynä erotteluperusteena, mutta kieli katsotaan kuitenkin ”muuhun näihin rinnastettavaksi syyksi” suhteessa kyseisessä pykälässä mainittuihin kiellettyihin erotteluperusteisiin.

¹⁸⁹ Ks. myös tarkemmin Niemivuo ym. 2003 s. 117–127 nimitysharkintaa ohjaavista harkintavallan rajoitusperiaatteista.

¹⁹⁰ Suviranta 2002 s. 335–351

¹⁹¹ Ks. tarkemmin HE 92/2002 vp s. 105 kielikelpoisuusvaatimusten säätämisestä asianomaisen ministeriön asetuksella valtioneuvoston valtuutuksen myötä.

Kielitaitolain 5.1 §:ssä säädetään erikseen nimenomaisten kielitaitovaatimusten asettamisesta suomen ja ruotsin kielen suhteen valtion henkilöstölle, joka toimii yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävissä tehtävissä. Suomen ja ruotsin kieltä koskevista kelpoisuusvaatimuksista on tällöin säädettävä aina¹⁹². Korkeakoulututkintoa edellyttävien virkojen osalta kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista säädetään kielitaitolain 6.1 §:ssä, joka koskee eräitä korkeita valtion virkamiehiä. Kyseistä säännöstä ei kuitenkaan sovelleta tilanteissa, joissa mainitaan kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkinnon lisäksi myös muu soveltuva koulutus taikka, joissa käytäntönä on edellyttää hakijalta korkeakoulututkintoa, vaikka sitä ei olisikaan laissa säädetty kelpoisuusvaatimukseksi.¹⁹³

Vaatimuksena korkeakouluvirkojen osalta kaksikielisessä viranomaisessa on kielitaitolain (424/2003) 6.1 §:n mukaan väestön enemmistökielen erinomainen suullinen ja kirjallinen taito sekä toisen kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. Yksikielisessä viranomaisessa vaatimukseksi on kielitaitolain 6.1 §:ssä asetettu viranomaisen kielen erinomainen suullinen ja kirjallinen taito sekä toisen kielen tyydyttävä ymmärtämisen taito. Korkeakouluviroille kielitaitolaissa asetettuja kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia on luonnehdittu maltillisiksi sekä aiempaa sääntelyä sisällöltään vastaaviksi¹⁹⁴. Toisaalta kielitaitolain 6.3 §:n nojalla on mahdollista valtioneuvoston asetuksella säätää 6.1 §:ssä säännellyjä vaatimuksia korkeampia tai matalampia kielikelpoisuusvaatimuksia. Syynä poikkeamiselle kielitaitolain (424/2003) 6.1 §:ssä säännellyistä vaatimuksista voi olla työtehtävien luonne taikka se, että työnjako viranomaisessa on järjestetty siten, että esimerkiksi ruotsinkielisten asioiden hoito ohjautuu tietyille viranomaisille taikka tiettyyn yksikköön viranomaisessa. Kielitaitolain joustavuuden edistämiseksi kielikelpoisuusvaatimuksista poikkeaminen on säädetty mahdolliseksi myös muusta erityisen painavasta syystä.

Muillekin kuin korkeakouluviroissa toimivalle valtion henkilöstölle voidaan asettaa kelpoisuusvaatimuksia kielitaidon suhteen valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön asetuksella (KielitaitoL 6.4 §). Suomen ja ruotsin kieltä koskevia kielikelpoisuusvaatimuksia tulee asettaa henkilöstölle, jonka tehtäviin kuuluu kielitaitolain 5.1 §:n mukaista yksilön oikeuksien ja

¹⁹² Tallroth 2004 s. 539: Esimerkkinä voidaan mainita poliisimiesten virat, jotka oikeuttavat vapaudenriistoon ja siten henkilökohtaiseen vapauteen kajoamiseen.

¹⁹³ HE 92/2002 vp s. 104

¹⁹⁴ Tallroth 2004 s. 539

velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lisäksi myös muulle henkilöstölle voidaan tarvittaessa asettaa kielikelpoisuusvaatimuksia. Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset voivat itse kielitaitolain 5.3 §:n mukaan vahvistaa kielikelpoisuusvaatimuksensa, mutta vain silloin, kun kelpoisuusvaatimuksista ei ole säädetty lailla tai sen nojalla. Kunnallisten viranomaisten henkilöstöä koskevista kielikelpoisuusvaatimuksista säädetään kuntalain mukaisesti eli käytännössä kunnan virkasäännössä, ellei lailla tai sen nojalla toisin säädetä (KielitaitoL 5.2 §). Erityisesti kaksikielisessä kunnassa tulisi virkasäännöissä kiinnittää huomiota kielitaitolain 2 § ja 3 §:ssä mainittuihin seikkoihin.¹⁹⁵ Kielitaitolain merkittävänä antina kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi onkin lain 2 §:ssä viranomaiselle asetettu velvollisuus koulutuksella ja henkilöstöpoliittisilla toimilla huolehtia henkilöstön riittävästä kielitaidosta huolimatta siitä, onko viranomaista koskevia kelpoisuusvaatimuksia säädetty. Viranomaiselle on siten asetettu velvollisuus huolehtia henkilöstönsä kielitaidon jatkuvasta ylläpidosta sekä kielitaitolain 3 §:n mukaan varmistua jo palvelukseen otettaessa siitä, että kyseisellä henkilöllä on tehtävässä tarvittava kielitaito.¹⁹⁶

3.2 Viranomaisen ja asiakkaan vuorovaikutuksesta hallinnon modernisoitumiskehityksessä

Hallinnon modernisoitumiskehitys on johtanut siihen, että julkisoikeudelliset piirteet ovat lieventyneet viranomaisen ja asiakkaan välillä. Viranomaisen ja asiakkaan vuorovaikutuksen korostamisessa asiakasnäkökulma on noussut keskeiseen asemaan, minkä vuoksi julkisen vallan hyvän hallinnon edistämismittaan kohdistuu entistä laajempia vaatimuksia. Hallinnon asiakasnäkökulma on myös keskeinen lähtökohta asiointikielen kannalta keskeisten seuraavassa luvussa käsiteltävien kielellisen palveluvelvoitteen sekä hallinnon palveluperiaatteen toteutumisessa.

Vahvasti piirteiltään julkisoikeudelliset viranomaisaloitteiset hallinto-oikeussuhteet yleensä velvoittavat tai rajoittavat yksityistä osapuolta. Viranomaisella on tällöin oikeus käyttää julkista valtaa yksipuolisesti velvoitteiden tai rajoitusten asettamiseen sovellettavan lainsäädännön sallimissa rajoissa. Hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää sitä, että viranomaisen toimivalta

¹⁹⁵ HE 92/2002 s. 104–105

¹⁹⁶ Tallroth 2004 s. 539–540

julkisen vallan käyttämiseen perustuu lakiin. Perinteisesti hallinnon lainalaisuusperiaatteen on katsottu soveltuvan vain siihen, että yksityistä suojataan hallinnolliselta vallankäytöltä eli velvollisuuksien ja rajoitusten määrittelemältä viranomaistoiminnalta. Nykyään hyvinvointivaltion lainsäädännössä on kuitenkin keskitytty suurelta osin määrittämään kansalaisille etuja ja oikeuksia sekä velvollisuuksia viranomaisille niiden toteuttamiseksi. Hallinnon lainalaisuusperiaatteen on siten perusteltua katsoa koskevan myös yksityisille etuja määritteleviä hallintopäätöksiä ja niiden toteuttamiseksi suoritettuja toimia. Asiakkaalle tietous eduista ja palveluista, joihin hän on oikeutettu tai vastaavasti niiden epäämisperusteista voidaan katsoa nykyään yhtä tärkeäksi, kuin tietous siitä, millä keinoin viranomaisen voi puuttua hänen oikeusasemaansa.¹⁹⁷

Julkisoikeudellisten piirteiden heikentymiseen vaikuttaa osaltaan hallintoviranomaisen ja yksityisen välinen suhde, joka perustuu aiempaa enemmän vastavuoroiseen vaikuttamiseen, jossa kummallakin osapuolella on sekä oikeuksia että velvollisuuksia.¹⁹⁸ Hallinnon palveluperiaatteeseen kuuluvan vuorovaikutteisuuden korostamisessa tärkeässä asemassa ovat esimerkiksi asiakkaan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet päätöksenteon valmistelussa sekä vaikutus palvelujen toteutuksessa. Hallintolain (434/2003) säännöksistä vuorovaikutteisuus on luettavissa muun muassa tutkimuksen 4.3-luvussa käsiteltävästä asianosaisen kuulemisesta koskevasta 34 §:stä sekä luvussa 4.1 käsiteltävästä vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta koskevasta 41 §:stä. Vuorovaikutteisuuden korostaminen liittyy laajemmin modernin hallinnon vaatimuksiin eli odotusten siirtymiseen siihen, että laadullisesti hyvä palvelu ja asianmukainen käsittely taataan jo etukäteen. Modernin hallinnon vaatimuksia ei enää täyty viranomaisen muodollisesti virheetön toiminta sekä tämän turvaaminen jälkikätein oikeusturvakeinoin.¹⁹⁹

Hallintotoimintaan kohdistettujen vaatimusten voidaan siis todeta lisääntyneen, koska vuorovaikutteisuus ja sen kautta asiakasnäkökulma ovat korostuneet. Asiakkaalle tulisi turvata mahdollisuudet selvittää asioidensa hoitamisesta viranomaisessa itsenäisesti, joustavasti sekä tehokkaasti. Hallinnossa ennen tärkeimpänä pidetty yksityisen oikeusturvan takaaminen suhteessa viranomaisen toimintaan on saanut rinnalleen laadullisten tavoitteiden korostamisen hallintotoiminnassa. Asiakkaan oikeusturvalla eli hänen menettelyllisen asemansa määrittelyllä selkeästi ja ennakoitavasti hallintoasiassa on kuitenkin edelleen tärkeä sija, sillä viranomaisella on julkiseen vallankäyttöön nojautuva vahva asema. Asiakkaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon

¹⁹⁷ Mäenpää 2003 b s. 187–188, s. 191 ja s. 206–208

¹⁹⁸ Ks. tarkemmin Mäenpää 2003 b s. 191 hallinto-oikeussuhteen julkisoikeudellisista piirteistä, joilla tarkoitetaan muun muassa yksipuolista valtaelementtiä sekä erityisiä muoto- ja menettelyvaatimuksia.

¹⁹⁹ Mäenpää 2003 a s. 77

takaaminen eivät olekaan vastakkaisia, vaan toisiaan täydentäviä tavoitteita, sillä menettelyllinen oikeusturva edistää hyvän hallinnon toteutumista, ja laadultaan hyvä hallinto puolestaan vähentää oikeusturvakeinojen käyttöä.²⁰⁰

3.2.1 Kielellinen palveluvelvoite ja hallinnon palveluperiaate hyvän hallinnon turvaajina asiointikielessä

Viranomaiselle on kielilain (423/2003) 23.1 §:ssä asetettu velvoite oma-aloitteisesti huolehtia yksilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta käytännössä. Ennen tutkimuksen etenemistä on oleellista käsitellä kyseistä viranomaisen kielellistä palveluvelvoitetta ja erityisesti oma-aloitteisuusvelvoitetta sen osana, sillä kielellisellä palveluvelvoitteella on keskeinen merkitys asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumiselle hallintoprosessin eri vaiheissa. Kielellisellä palveluvelvoitteella on lisäksi yhtymäkohtia hallintolain (434/2003) 7 §:n mukaiseen hallinnon palveluperiaatteeseen tässä luvussa myöhemmin käsiteltävällä tavalla. Hallinnon palveluperiaatteenkin toteutumisessa keskeisenä lähtökohtana on se, että asiakkaan tarpeet otetaan huomioon asioinnin järjestämisessä²⁰¹.

Viranomaiselle asetettua oma-aloitteisuusvelvoitetta vahvistaa edelleen kielilain tarkoitusta käsittelevä lain 2 §, sillä kyseinen tavoitesäännös tulee olla apuna kielilain tulkinnassa. Kielilain 2.2 §:n mukaan lain tarkoituksena on muun muassa taata oikeus hyvään hallintoon kielestä riippumatta ja siten, ettei kielellisiin oikeuksiin tarvitse erikseen vedota²⁰². Kielilain 2.2 § toistaa osaltaan perustuslain (731/1999) 21.2 §:ssä säädetyn oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon riippumatta siitä, onko henkilön oma kieli suomi vai ruotsi. Säännöksellä siis tuodaan erityisesti esiin kielen merkitys perusoikeuksien toteuttamisessa sekä osana hyvää hallintoa.²⁰³ Kielilain 2.2 § täydentää myös hallintolaissa säänneltyjä hyvän hallinnon takeita²⁰⁴.

²⁰⁰ Mäenpää 2003 a s. 77–78

²⁰¹ Ks. esim. Niemivuo ym. 2003 s. 127

²⁰² Ks. myös Tallroth 2004 s. 524, joka on kirjoituksessaan kiinnittänyt huomiota siihen, ettei hallintolaissa ole vastaavaa säännöstä muiden hyvän hallinnon takeiden osalta, vaikka lisäksi olevan selvää, että kaikkien hyvä hallinnon takeiden tulee toteutua asiakkaan sitä erikseen pyytämättä.

²⁰³ HE 92/2002 vp s. 65

²⁰⁴ Tallroth 2004 s. 523

Hyvää hallintoa asiointikielessä osoittaa siten viranomaisen toimesta huolehtiminen siitä, että perustuslain 17.2 §:n mukainen jokaisen oikeus viranomaisessa käyttää asiassaan omaa kieltään joko suomea tai ruotsia sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä toteutuu. Hyvän hallinnon toteutuminen asiointikielen kannalta edellyttää lisäksi perustuslain (731/1999) 21.1 §:ssä säädettyjen oikeuksien eli jokaisen oikeuden ”saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi” toteutumista.²⁰⁵ Velvoite kielellisten oikeuksien toteutumisesta ilman, että niihin tarvitsee vedota tarkoittaa sitä, että julkisen vallan velvollisuutena on omatoimisesti toteuttaa kielelliset perusoikeudet käytännössä. Velvollisuus oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että kielelliset oikeudet toteutuvat, koskee myös yksikielisiä viranomaisia²⁰⁶. Näiden viranomaisten velvollisuus antaa palvelua molemmilla kansalliskielillä on kuitenkin tutkimuksen 4.3-luvussa käsiteltävällä tavalla suppeampi kuin kaksikielisen viranomaisen²⁰⁷.

Oma-aloitteisuusvelvoitteen toteutumisessa tavoitteena on se, ettei yksilön tarvitse vaatia kielellisten oikeuksiensa toteutumista. Viranomaisen on tilanteen niin vaatiessa tiedusteltava, kumpaa kieltä yksilö on halukas käyttämään²⁰⁸. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että kielilain (423/2003) esitöissä käytetty ilmaisu ”tilanteen niin vaatiessa” tarkoittaa lähinnä epäselviä tapauksia. Viranomaisen on siten tarjottava mahdollisuutta valita kieli siitäkin huolimatta, että keskustelu on voinut alkaa muulla kuin asiakkaan kielellä.²⁰⁹ Eduskunnan oikeusasiamies on myös laillisuusvalvonnassa kiinnittänyt huomiota viranomaisen velvollisuuteen tiedustella asiakkaan kielivalintaa. Oikeusasiamies on esimerkiksi päätöksessään katsonut hätäkeskuksen päivystysvuorossa olleen henkilön toimineen virheellisesti, kun tämä ei ollut varmistunut soittajan äidinkielestä eikä siten myöskään siitä, olisiko tämä halunnut käyttää asiassa äidinkieltään²¹⁰. Oikeusasiamies on myös korostanut henkilön tosiasiallista mahdollisuutta valita käyttämänsä kieli. Oikeusasiamies on siten päätöksessään katsonut, että epäillyn kielellisten oikeuksien toteutuminen edellyttää sitä, ettei kuulustelija ohjaa käytettävän kielen valintaa kuulustelussa.²¹¹

²⁰⁵ HE 92/2002 vp s. 65

²⁰⁶ HE 92/2002 vp s. 87: Yksikielinen viranomainen on esimerkiksi velvollinen oma-aloitteisesti kutsumaan tulkin paikalle silloin, kun asiakkaalla on oikeus tulkin apuun ja viranomainen havaitsee asiakkaan tätä tarvitsevan. Oikeutta tulkkaukseen käsitellään tarkemmin 4.2-luvussa.

²⁰⁷ HE 92/2002 vp. s. 86-87

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Tallroth 2004 s. 524

²¹⁰ Päätös 1337/4/01, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2003, s. 274

²¹¹ Päätös koski kielellisten oikeuksien toteutumista poliisin esitutkinnassa. Ks. tarkemmin päätös 594/4/02, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2003, s. 278

Kaksikielinen viranomaisena ei saa missään tilanteessa pyytää asiakasta vaihtamaan kieltä huolimatta siitä, että kielilaki mahdollistaa joissain tapauksissa myös kaksikielisen keskustelun asiakkaan ja virkamiehen välillä²¹². Viranomaisen tulee tällöin siirtää asia sellaisen virkamiehen hoidettavaksi, joka hallitsee asiakkaan käyttämää kieltä.²¹³ Oikeuskansleri on päätöksessään kiinnittänyt sosiaaliviranomaisen huomiota virheelliseen menettelyyn, koska viranomaisena oli vaatinut ruotsinkielistä asiakasta vastoin tämän tahtoa asioimaan suomen kielellä²¹⁴. Kielellinen palveluvollisuus edellyttää siis sitä, että viranomaisena huolehtii henkilöstönsä riittävästä kielitaidosta.

Asiakkaalla ei ole oikeutta vaihtaa käytettävää kieltä kesken asian käsittelyä siitä huolimatta, että hänellä on oikeus valita kumpaa kansalliskieltä hän haluaa käyttää ja kummalla kielellä tulee kuulluksi. Kielen vaihtaminen voisi johtaa siihen, että asian käsittelyä vaikeutettaisiin tahallisesti.²¹⁵ Eduskunnan oikeusasiamies on kuitenkin päätöksessään tuonut esiin, ettei viranomaisten kanssa asioinnissa ole aina selvää se, onko kyseessä sellainen samaan asiaan liitännäinen asiointi, minkä vuoksi kielen vaihtamiseen ei ole oikeutta. Kyseisessä tapauksessa virkamies oli vastannut henkilön ruotsinkieliseen sähköpostitiedusteluun suomeksi, koska henkilön aiemmat yhteydenotot olivat olleet pääosin suomenkielisiä. Oikeusasiamies totesi päätöksessään, ettei kielen vaihtamiskielto kuitenkaan estä viranomaista vaihtamasta kieltä tulkinnanvaraisissa tilanteissa.²¹⁶ Nähdäkseni kannanotto sopii hyvin kielilain asemaan vähimmäislakina, minkä vuoksi viranomaisena on aina mahdollista antaa parempaa kielellistä palvelua kuin laki edellyttää.

Asiakkaana tulee voida käyttää viranomaisessa asioidessaan omaa kieltä ilman, että hän kohtaa vastustusta²¹⁷. Kielilain (423/2003) 2.2 §:n lähtökohtana on, ettei asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumisen tulisi olla hänen esittämänsä erillisen vaateen tai viranomaisena ja asiakkaan välillä käydyn riidan lopputulos²¹⁸. Viranomaisena oma-aloitteisuusvelvoitteen korostamisen taustalla ovat käytännön kokemukset siitä, että henkilöt saattavat jopa luopua perustuslain (731/1999) mukaisista

²¹² HE 92/2002 vp s. 65–66: Kielilain 2.3§:n mukaan viranomaisena saa antaa laissa säädeltyä parempaa kielellistä palvelua. Viranomaisena antamalle paremmalle kielelliselle palvelulle ei siten muodosta estettä se, ettei laki joissain tapauksissa edellytä sekä suomen että ruotsin käyttämistä; Tallroth 2004 s. 525: kahdella kielellä tapahtuva keskustelu on mahdollista lähinnä silloin, kun tämä on asiakkaan näkökulmasta mielekästä.

²¹³ Tallroth 2004 s. 524–525

²¹⁴ Päätös 1108/1/02, Oikeuskanslerin kertomus toiminnastaan vuodelta 2004 s. 55

²¹⁵ HE 92/2002 vp s. 76

²¹⁶ Päätös 552/4/03, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2004 s. 285–286

²¹⁷ HE 92/2002 vp s. 65

²¹⁸ Tallroth 2004 s. 524

kielellisistä oikeuksistaan, mikäli he kokevat, että viranomainen on haluton palvelemaan heitä heidän omalla kielellään²¹⁹. Kielellisistä oikeuksista luopuminen on ongelmallista myös siksi, ettei lain tarkoitus toteudu²²⁰. Perusoikeuksien turvaaminen on perustuslain 22 §:ssä asetettu julkisen vallan tehtäväksi. Edellä sanottu velvoittaa myös julkisen vallan edustajia eli viranomaisia toimimaan siten, että perusoikeudet kielelliset oikeudet mukaan lukien toteutuvat. Perusoikeusmyönteisenä toimintana ei siten voida pitää viranomaisen palveluhalutonta toimintaa, minkä vuoksi asiakkaan kielelliset oikeudet jäävät riippumaan siitä, vetoaako asiakas oikeuksiinsa²²¹.

Kielilain (423/2003) 23.1 §:n mukaisella viranomaisen kielellisellä palveluvelvoitteella huolehtia asiakkaan oikeuksien toteutumisesta oma-aloitteisesti ja käytännössä on nähdäkseni yhtäläisyyksiä myös hallintolain (434/2003) 7 §:ssä ja perustuslain 21.1 §:ssä mainittuun asianmukaisen palvelun vaatimukseen. Hallintolain 7 §:n asianmukaisuuden vaatimus on osa hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa viranomaisen palveluperiaatetta, jolla tarkoitetaan asiakkaan saaman palvelun asianmukaisuuden lisäksi sitä, että viranomainen toteuttaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallinnon palveluperiaatetta tulee arvioida nimenomaan asiakkaan kannalta.²²²

Palveluperiaatteen laatutason sitominen asianmukaisuuteen merkitsee viranomaisen oma-aloitteisuuden korostamista siten, että asiointi järjestetään mahdollisimman joustavaksi ja palvelumyönteiseksi. Palvelun asianmukaisuuteen ja toiminnan tuloksellisuuteen vaikuttaa nähdäkseni osaltaan se, miten asiakkaan kielelliset oikeudet sekä viranomaisen kielenkäytön laadulliset vaatimukset toteutuvat. Palveluperiaatteen tulee toteutua yhtäläisesti kaikkien hallinnon asiakkaiden kannalla. Palvelun sisällöstä tai lopputuloksesta riippumatta palveluperiaate koskee myös kaikkea hallintotoimintaa ja viranomaispalveluja.²²³ Hyvän hallinnon käsitteeseen ei siten koske vain esimerkiksi hallintoviranomaisen päätöksentekoa, vaan siihen kuuluu myös hyvä palvelu. Asiantikielen kannalta on keskeistä, ettei viranomaisen palvelun voida katsoa olevan

²¹⁹ Ks. tarkemmin kielilakikomitean laatima taustaselvitys ”Individens språkliga vardag/Yksilön kielellinen arkipäivä”. Selvitys on saatavilla kokonaisuudessaan oikeusministeriön sivuilta osoitteesta <http://www.om.fi/20749.htm>

²²⁰ HE 92/2002 vp s. 65

²²¹ Tallroth 2004 s. 524: Tallroth tuo lisäksi vertailun vuoksi esiin vanhassa kielilaissa (148/1922)olleen säännöksen, jollaista ”kielellisten oikeuksien hinnalla hallinnon passiivisuutta suojelevaa säännöstä” ei ole uudessa kielilaissa. Vanhan kielilain 5.2 §:n mukaan asianosaisella oli yksikielisessä tuomioistuimessa oikeus tuomion käännökseen vain, jos hän välittömästi menettelyn alussa ymmärsi vaatia tätä.

²²² Mäenpää 2003 b s. 222

²²³ Mäenpää 2003 a s. 100

hyvää, ellei se ei ole kielellisesti ymmärrettävää.²²⁴ Hyvä hallinto edellyttää viranomaisen hyvän kielenkäytön lisäksi sitä, että asiakkaan kielelliset perusoikeudet²²⁵ toteutuvat.

Hallinnon palveluiden järjestäminen nimenomaan hallinnon asiakkaan näkökulmasta tarkoittaa palvelujen saatavuutta, asiakkaiden tasapuolista kohtelua ja valinnanvapautta. Palvelujen saatavuus edellyttää sitä, että viranomainen järjestää palvelunsa riittäviksi ja helppokäyttöisiksi. Palveluiden riittävyydellä viitataan taloudellisiin voimavaroihin sekä asiantuntevan henkilöstön määrään.²²⁶ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on myös päätöksessään kiinnittänyt huomiota viranomaispalvelun saatavuuteen. Tapauksessa oli kyse siitä, että velkaneuvonnan resurssipula aiheutti ajanvarauksen toteutumisen sattumanvaraisesti. Menettely oli saattanut asettaa jotkin asiakkaat eriarvoiseen asemaan, mikäli heidän mahdollisuutensa saada velkaneuvontaa ei tosiasiallisesti ollut toteutunut. Apulaisoikeusasiamies totesi päätöksessään, että hallinnon palveluperiaatteen mukaisen palvelun saatavuuden turvaaminen edellyttää sitä, ettei palvelun järjestäminen jää joiltain osin sattumanvaraiseksi, vaan kaikilla hallinnon asiakkailta on oltava yhtäläiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen.²²⁷

Taloudelliset seikat tai henkilöstön puute eivät oikeuta viranomaisessa poikkeamaan lakisääteisten palvelujen²²⁸, kuten omakielisen asioinnin, järjestämisestä. Oikeuskansleri on lisäksi päätöksessään todennut, ettei ruotsinkielisen palvelun puuttumista eläkeoikeutta koskevassa tietopalvelussa voitu perustella sillä, että kyse oli ns. vapaaehtoisesta eikä lakisääteisestä palvelusta. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, ettei yksilöllisten etuuksien kohdalla, kuten eläkeoikeudessa, voida tehdä eroa eri kansalliskielillä tapahtuvan sekä pakollisen ja vapaaehtoisen yhteiskunnallisen tiedontarpeen tyydyttämisen välillä. Tällainen erittely ei ole mahdollista perustuslain (731/1999) 17.2 §:n vuoksi, koska siinä julkiselle vallalle on asetettu velvoite huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.²²⁹ Kielilain (423/2003) joustavuuden ja käytännönläheisyyden avulla on tarkoitus toteuttaa perustuslaissa jo aiemmin turvatut kielelliset oikeudet. Kyse ei siis ole kielellisten oikeuksien lisäämisestä kummallekaan kieliryhmälle, vaan siitä, että jo olemassa olevat oikeudet tosiasiallisesti toteutetaan. Taloudellisten voimavarojen kannalta tämä merkitsee sitä, että toimintaa

²²⁴ Tallroth 2004 s. 523

²²⁵ Mäenpää 2003 b s. 14

²²⁶ Kulla 2003 s. 83

²²⁷ Päätös 61/4/02, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2003, s. 151

²²⁸ Mäenpää 2003 b s. 221

²²⁹ Tapauksessa oli kyse kielellisten oikeuksien toteutumisesta valtionkonttorin asiakaspalvelussa. Ks. tarkemmin päätös 1144/1/00, Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2002, s. 67

voidaan rationalisoida ja olemassa olevia voimavaroja kohdentaa aiempaa tehokkaammin ilman merkittäviä lisäkustannuksia.²³⁰ Nähdäkseni juuri kielilain joustavuus mahdollistaa voimavarojen tehokkaamman kohdentamisen mm. siten, ettei kielilaissa vaadita kaikilta virkamiehiltä molempien kielten taitoa, vaan virkamies voi esimerkiksi siirtää asiakaspuhelun kieltä hallitsevalle henkilölle tai koota luettelon viranomaisista, jotka palvelevat myös toisella kansalliskielellä²³¹.

Palvelun saatavuuteen riittävyyden lisäksi kuuluvalla palvelun helppokäyttöisyydellä tarkoitetaan esimerkiksi asiointiaikojen- ja paikkojen järjestämistä siten, että palvelu on saatavissa vaivatta²³². Omakielisen asioinnin osalta voidaan viitata 4.1-luvussa käsiteltävään kansalliskielten näkyvyyteen, jolla on tärkeä merkitys oikeusturvan edistämiseksi. Henkilön on siten viranomaisessa asioidessaan tiedettävä, onko hänellä oikeus asioida omalla kielellään ja mistä omakielistä palvelua saa²³³. Suomen ratifioiman kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (Sops 2/1998, myöh. puitesopimus)²³⁴ toteutumista valvova Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut Suomelle vuonna 2001 suosituksen liittyen niihin ongelmiin, joita esiintyy ruotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisessa²³⁵. Palvelun saamisen vaivattomuuteen vaikuttaa nähdäkseni myös viranomaisen kielenkäytön laatu sekä suullisessa että kirjallisessa esitystavassa, sillä asiakkaan on voitava perehtyä asiansa hoitamisen edellytyksiin nopeasti²³⁶. Lisäksi asian hoitamisen olisi sujuttava mahdollisimman yksinkertaisesti sekä asiakkaan että viranomaisen kannalta²³⁷.

Tasapuolinen kohtelu on myös keskeistä, kun hallinnon palvelut järjestetään asiakkaiden näkökulmasta. Asiakkaiden erot asiointimahdollisuuksissa ja -kyvyissä on kuitenkin otettava huomioon²³⁸. Hallinnon palveluperiaatteen keskeisenä tavoitteena onkin se, etteivät kyseiset erot vaikuta haitallisesti asiointiin viranomaisessa. Viranomaisen on pyrittävä tarvittaessa lieventämään menettelyllisiä vaikeuksia esimerkiksi neuvonnalla. Tutkimuksen 3.2.2-luvussa käsiteltävä neuvontavelvoite katsotaankin yhdeksi hallintolain (434/2003) palveluperiaatteen konkreettisista ilmentymisistä. Tarkasteltaessa hallinnon palveluja asiakkaan näkökulmasta keskeinen palvelun

²³⁰ HE 92/2002 vp s. 58 ja s. 65

²³¹ Tallroth 2004 s. 522

²³² Mäenpää 2003 b s. 221

²³³ Tallroth 2004 s. 526

²³⁴ Puitesopimus sisältää lukuisia pääosin ohjelmaluonteisia määräyksiä kansallisten vähemmistöjen kielellisistä oikeuksista. Ks. tarkemmin oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001 s. 10–11

²³⁵ Euroopan neuvoston ministerikomitean Suomelle antama suositus sisältävä asiakirja löytyy kokonaisuudessaan osoitteesta http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities

²³⁶ Kulla 2003 s. 83

²³⁷ HE 72/2002 vp s. 57

²³⁸ Mäenpää 2003 b s. 221–222

asianmukaisuuden mittari on lisäksi joustavuus asian käsittelyssä. Tällä tarkoitetaan sitä, ettei menettelymuotojen noudattaminen hallintoasiassa ole itsetarkoitus, vaan menettelysäännösten puitteissa asia tulisi käsitellä ensi sijassa asiakas huomioon ottaen. Asiakkaan kannalta keskeistä on siis menettelyn yksinkertaisuus, joustavuus ja riittävä valinnanmahdollisuus. Huonoa hallintoa ja samalla epäasianmukaista käsittelyä hallinto-asiassa osoittaakin esimerkiksi viranomaisen kaavamainen menettely sekä byrokraattinen muodollisuus ja joustamattomuus.²³⁹

Hallinnon palveluperiaatteeseen kuuluu hallintolain 7 §:ssä säädetyn asianmukaisuuden lisäksi tuloksellisuusvaatimus, joka vaikuttaa osaltaan asiakaskeskeisyyteen. Hyvä laatu asiakassuhteessa toteutuu osaltaan myös silloin, kun hallinnolliset palvelut toteutetaan niille lailla asetetut tavoitteet ja tarkoitukset huomioiden ja tuloksellisesti.²⁴⁰ Tuloksellisuusvaatimus on myös osa virkamieslain (750/1994) 14 §:n mukaista yksittäisen virkamiehen virkavelvollisuutta tehtäviensä asianmukaisessa ja viivytyksettömässä hoitamisessa²⁴¹. Hallintolain esitöissä hallinnon palvelujen laadun tuloksellisuuteen katsotaan kuuluvaksi tuottavuus, taloudellisuus, yhteiskunnallinen vaikuttavuus, palvelu- ja toimintakyky sekä siihen liittyen asiakastyytyväisyys²⁴². Oikeuskirjallisuudessa hallinnon palvelujen tuloksellisuudesta on käytetty jakoa tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus²⁴³. Vaikuttavuus jaetaan edelleen asiakasvaikuttavuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Nähdäkseni kyse ei kuitenkaan ole sisällöllisestä eroavaisuudesta suhteessa hallintolain esitöihin, vaan esitysteknisistä seikoista, sillä oikeuskirjallisuudessakin on korostettu erityisesti asiakasvaikuttavuutta arvioitaessa palvelun onnistuneisuutta.

²³⁹ Mäenpää 2003 a s. 100–101, s. 149 ja s. 220

²⁴⁰ Mäenpää 2003 b s. 221; Ks. myös oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (dnro 40/20/01): Oikeuskansleri on hallintolain luonnoksesta antamassaan lausunnossa epäillyt sitä, että hallinnon tuloksellisuus kärsii viranomaiselle hallintolain 7 §:ssä asetetun aiempaan verrattuna laajemman palveluvelvoitteen takia. Entistä laajemman palveluvelvoitteen konkreettisina ilmentyminä oikeuskansleri esittää tässä yhteydessä neuvontavelvollisuuden laajentamisen, velvollisuuden käsittelyaika-arvion esittämiseen sekä velvollisuuden vaikutusmahdollisuuksien varaamiseen. Lausunnon mukaan edellä mainitut velvoitteet saattavat aiheuttaa viranomaiselle huomattavaa lisärasitusta etenkin silloin, jos niitä käytetään oikeusturvan edistämistarkoituksen vastaisesti. Ks. tarkemmin oikeuskanslerin kertomus toiminnastaan vuodelta 2001, s. 132–146, jossa kyseinen lausunto on selostettu kokonaisuudessaan.

²⁴¹ Kulla 2003 s. 83

²⁴² HE 72/2002 vp s. 44

²⁴³ Kulla 2003 s. 83: Tuottavuudella tavoitellaan mahdollisimman suurta tuotosta ja taloudellisuudella toiminnan suorittamista mahdollisimman pienin kustannuksin.

3.2.2 Neuvontavelvoite

Hallinnon palveluperiaate täydentää nähdäkseni viranomaisen toimintaa kaikilla neuvonnan osa-alueilla eli neuvonta- ja vastausvelvollisuudessa sekä opastuksessa oikeaan viranomaiseen. Palveluperiaate sinänsä kuuluu osaksi hallintomenettelyä kokonaisuudessaan. Neuvonnan osana palveluperiaate tulee kuitenkin erityisesti esiin silloin, kun viranomaiselle ei ole välittömästi laissa asetettu velvollisuutta jonkin toimen suorittamiseen. Tarkasteltaessa asiaa palveluperiaatteeseen kuuluvasta asiakasnäkökulmasta saattaa kulloinkin kyseessä oleva toimi osoittautua hyvän hallinnon perusteiden mukaiseksi.

Neuvonnalla tarkoitetaan hallintolain (434/2003) 8.1 §:n mukaista viranomaisen toimivaltansa rajoissa antamaa neuvontaa hallintoasian vireillepanosta ja käsittelystä. Neuvontaa on myös vastaaminen asiakkaan esittämiin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Lisäksi neuvontavelvollisuuteen kuuluu hallintolain (434/2003) 8.2 §:ssä säädetty viranomaisen asiakkaalle antama opastus toimivaltaisen viranomaisen löytämiseksi asiassa. Neuvonnan antaminen asiakkaalle on viranomaispalvelua, joten siihen tulee soveltaa edellä käsiteltyä hallintolain 7 §:n mukaista hallinnon palveluperiaatetta. Neuvonnan on siten täytettävä asianmukaisuuden ja viranomaistoiminnan tuloksellisuuden vaatimukset.²⁴⁴ Neuvonnan tavoitteena on se, että henkilö kykenee itse selviytymään asioidensa hoitamisesta viranomaisessa²⁴⁵. Neuvontavelvoite liittyy tutkimuksen aiheeseen ensinnäkin viranomaisen kielenkäytön laadulle hallintolain 9.1 §:ssä asetettujen vaatimusten myötä²⁴⁶. Neuvonnassa, kuten muussakin hallintoasian käsittelyssä, on hallintolain 9.1 §:n mukaan käytettävä asiakkaan näkökulmasta asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Toiseksi neuvontavelvoite liittyy myös asiakkaan kielellisiin oikeuksiin, koska aiemmin voimassa olleesta kielilaista poiketen oikeus asioida omalla kielellään valtion tai kunnan kaksikielisessä viranomaisessa ei enää edellytä asianosaisasemaa. Asiakkaalla on tutkimuksen 4.3-luvussa käsiteltävällä tavalla kielilain (423/2003) 10.1 §:n mukainen oikeus omakieliseen asiointiin myös silloin, kun kyse on esimerkiksi viranomaisen antamasta neuvonnasta. Omakielisen asioinnin rajaaminen koskemaan vain asianosaistilanteita on katsottu tarpeettomaksi uudessa kielilaissa,

²⁴⁴ Ks. esim. Kulla 2003 s. 84–85

²⁴⁵ Kulla 2003 s. 84

²⁴⁶ HE 72/2002 vp s. 58

koska valtion ja kunnan kaksikielinen viranomainen on joka tapauksessa velvollinen palvelemaan asiakkaita kummallakin kansalliskielellä asian laadusta riippumatta.²⁴⁷

Perustuslain (731/1999) 17.2 §:ssä on kuitenkin edelleen säilytetty vanhan kielilain mukainen sanamuoto, mikä harhaanjohtavasti viittaa siihen, että henkilön oikeus oman kielen käyttöön valtion ja kaksikielisen kunnan viranomaisessa rajoittuu vain asianosaisasemaan. Oikeus oman kielen käyttöön esimerkiksi neuvon kysymisen yhteydessä ei kuitenkaan siis kielilain 10.1 §:n perusteella riipu siitä, että liittyykö neuvon kysyminen vireillä olevaan tai vireille tulevaan asiaan.²⁴⁸ Oikeusasiamieskin on henkilön kirjallista yhteydenottoa koskevassa kannanotossaan todennut, että kielilain 10.1 § asettaa kaksikieliselle viranomaiselle velvollisuuden vastata henkilön käyttämällä kielellä tämän tiedusteluun, vaikka tiedustelu ei liittyisikään henkilön omaan asiaan.²⁴⁹

Henkilöllä on nähdäkseni oikeus omakieliseen neuvontaan myös kunnan yksikielisessä viranomaisessa kielilain (423/2003) 10.2 §:n mukaisessa tilanteessa, jota käsittelen tarkemmin tutkimuksen 4.3-luvussa. Henkilö on tällöin muutoinkin oikeutettu käyttämään omaa kieltään. Kielilain esitöissä tai oikeuskirjallisuudessa ei tosin ole edellä mainitusta oikeudesta mainintaa, mutta nähdäkseni kyseinen oikeus on pääteltävissä kielilain 10.2 §:n sanamuodosta. Kielilain 10.2 §:ssä käytetään nimittäin samaa sanamuotoa kuin 10.1 §:ssäkin eli oikeus käyttää ja tulla kuulluksi omalla kielellään on muotoiltu jokaisen oikeudeksi. Jokaisella on siis kielilain 10.2 §:n mukaan oikeus ”hänen tai huollettavansa perusoikeuksiin välittömästi kohdistuvassa tai viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta koskevassa asiassa käyttää ja tulla kuulluksi omalla kielellään”. Kielilain esitöiden perusteluissa todetaan, että 10.1 §:n muotoilu jokaisen oikeudeksi osoittaa, ettei oikeus omakieliseen asiointiin ole sidottu asianosaisasemaan, vaan jokaisella on siihen oikeus esimerkiksi kysyessään neuvoa viranomaiselta. Nähdäkseni ei siten ole perusteltua käsitellä omakielistä neuvontaa vain valtion ja kunnan kaksikielisiin viranomaisiin rajoittuvana oikeutena.

Oikeutta omakieliseen asiointiin ei ole myöskään yksikielisessä valtion viranomaisessa rajattu henkilön asianosaisasemaan perustuslain (731/1999) 17.2 §:n harhaanjohtavasta sanamuodosta huolimatta. Kyseisen rajauksen poistaminen yksikielisen valtion viranomaisen kohdalta uudessa kielilaissa johtuu yksinkertaisuussyistä. Viranomaisen on kuitenkin tällöin mahdollista käyttää apunaan tulkkia, sillä valtion yksikieliseltä viranomaiselta ei aikaisemmin käsitellyn mukaisesti

²⁴⁷ HE 92/2002 vp s. 71

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ Päätös 552/4/03, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2004, s. 285

vaadita kielelliseen palveluvelvoitteeseen kuuluvaa valmiutta kummallakin kansalliskielellä palveluun.²⁵⁰ Samoin argumentein voidaan nähdäkseni perustella myös yksikielisen kunnan viranomaisen oikeutta käyttää apunaan tulkkia silloin, kun viranomaisen antaa asiakkaalle omakielistä neuvontaa kielilain 10.2 §:n mukaisissa tilanteissa.

Asiakkaan tosiasiallinen tarve neuvontaan määrittää myös hyväksyttävän laajuuden neuvonnalle. Viranomaisen on siis neuvonnan laajuutta arvioidessaan otettava huomioon asiakkaiden erilaiset valmiudet selviytyä asioidensa hoitamisesta viranomaisessa²⁵¹ sekä asian laatu ja siihen liittyvät olosuhteet²⁵². Neuvonnan hyväksyttävä laajuusaste on luonnollisesti korkeampi vaikeassa ja monimutkaisessa hallintoasiassa yksinkertaisempaan asiaan verrattuna. Hallinnon palveluperiaatteen mukainen vuorovaikutteisuus asiakkaan ja viranomaisen välillä on keskeistä asiakkaan itsenäisten toimintaedellytysten toteutumiseksi.²⁵³ Tärkeän edellytyksen asiakkaan valmiudelle selviytyä asiansa hoitamisesta itsenäisesti muodostaa siten omakielinen sekä ymmärrettävä ja selkeä neuvonta.

Neuvontavelvollisuuteen kuuluu kaikenlainen hallintoasian hoitamiseen liittyvä toiminta sekä kaikki asian käsittelyvaiheet²⁵⁴. Neuvonta liittyy menettelyllisiin kysymyksiin, mutta käytännössä asiakasta voi olla tarpeen neuvoa myös sisällöllisissä kysymyksissä²⁵⁵. Menettelyllinen neuvonta tarkoittaa käytännössä esimerkiksi neuvojen antamista asiakkaalle asian vireillepanosta sekä viranomaisen käytännöistä kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen tulee oma-aloitteisesti oikaista asiakkaan mahdollinen väärinkäsitys menettelyllisten seikkojen osalta.²⁵⁶ Sisällöllisellä neuvonnalla puolestaan tarkoitetaan esimerkiksi hakemuksen perustelemisen ohjaamista. Menettelyä koskeva neuvonta on siten luonteeltaan muodollista ja sisällöllinen neuvonta puolestaan asiallista²⁵⁷. Viranomaisen on lisäksi tarpeen mukaan annettava hallintoasian käsittelyssä tosiasiallista neuvontaa edellä käsitellyn oikeudellisen neuvonnan lisäksi. Tosiasialliseen neuvontaan liittyy tietojen antaminen esimerkiksi asiaa hoitavasta viranomaisesta ja tämän tavoitettavuudesta sekä asian käsittelyn kestosta.²⁵⁸

²⁵⁰ HE 92/2002 vp s. 72

²⁵¹ Kuusikko 2000 s. 247

²⁵² Kulla 2000 s. 84

²⁵³ Mäenpää 2003 a s. 177

²⁵⁴ Mäenpää 2003 b s. 270

²⁵⁵ Kulla 2003 s. 84

²⁵⁶ HE 72/2002 vp s. 57

²⁵⁷ Kulla 2003 s. 85

²⁵⁸ HE 72/2002 vp s. 58

Viranomaisen tulee sisällöllisessä neuvonnassa kiinnittää erityistä huomiota yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden toteutumiseen sekä puolueettomaan käsittelyyn²⁵⁹. Neuvonnan ei tule kohdistua esimerkiksi asian sisältöön niin pitkälle, että viranomaisen selvittäisi asiakkaan kannalta taloudellisesti kannattavimman tai vastaavasti hänen oikeuksiaan vähiten rajoittavan vaihtoehdon²⁶⁰. Viranomaisen ei tule yleensä suostua toimimaan asiakkaan avustajana esimerkiksi siten, että hän täyttää ja laatii tarvittavat lomakkeet sekä asiakirjat asiakkaan puolesta. Viranomaisen on kuitenkin mahdollista ja aiheellistakin antaa yleisiä tietoja viranomaisessa johdonmukaisesti noudatetusta ratkaisukäytännöstä.²⁶¹ Neuvonnan yhteydessä on myös mahdollista antaa asian käsittelyn lopputuloksesta alustava arvio viranomaisessa vakiintuneen ratkaisukäytännön perusteella. Alustavan arvion antaminen vahvistaa käsittelyn vuorovaikutteisuutta ja asiakkaan itsenäisiä toimintaedellytyksiä, koska arvion perusteella asiakas kykenee arvioimaan omaa menettelyllistä asemaansa asian käsittelyssä. Arvion antaminen on siten myös hallinnon palveluperiaatteen mukaista.²⁶²

Neuvonnan tasapuolisuus ja viranomaisen puolueettomuus on otettava erityisesti huomioon silloin, kun asiassa on useampia vastakkaisia etuja omaavia asianosaisia. Samanlaisessa neuvonnan tarpeessa olevilla asiakkailta on oikeus tulla neuvotuksi yhtä laajasti ja samalla tavoin. Viranomaisen on kuitenkin otettava palveluperiaatteen mukaisesti huomioon neuvontapalvelun käyttäjien erityistarpeet.²⁶³ Oikeuskirjallisuudessa neuvontapalvelujen käyttäjien erityistarpeilla viitataan siihen, että asiakkaiden tiedollisissa valmiuksissa selviytyä asioidensa hoitamisesta viranomaisessa on eroja²⁶⁴. Erityistarpeilla saatetaan tarkoittaa myös erityisryhmiä kuten esimerkiksi vammaisia ja vanhuksia²⁶⁵. Nähdäkseni velvoite huomioida neuvontapalvelun käyttäjien erityistarpeet voidaan ulottaa myös sellaisiin kielilain (423/2003) 10.2 §:n mukaisiin tilanteisiin yksikielisessä kunnan viranomaisessa, jossa oikeus omakieliseen asiointiin toteutuu tulkkauksen avulla. Kaksikielisessä valtion ja kunnan viranomaisessahan jokaisella on oikeus kielilain 10.1 §:n mukaan käyttää valintansa mukaan suomea tai ruotsia, joten tosiasiallisesti vähemmän käytetyn kielen käyttämistä ei voida pitää tässä mielessä erityistarpeena. Lisäksi viranomaisen velvollisuuteen huolehtia neuvonnan tasapuolisuudesta on nähdäkseni kiinnitettävä erityistä huomiota tilanteessa, jossa on erikielisiä asianosaisia. Erikielisen asiakkaan tulee voida

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Mäenpää 2003 a s. 179

²⁶¹ Kulla 2003 s. 85

²⁶² Mäenpää 2003 a s. 179

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Ks. esim. Kuusikko 2000 s. 247–248

²⁶⁵ Ks. esim. Mäenpää 2003 a s. 99–100

tosiasiallisesti ymmärtää viranomaista esimerkiksi silloin, kun hänen oikeutensa omakieliseen neuvontaan toteutuu tulkin välityksellä ja muiden asiakkaiden käyttämä kieli on sama kuin viranomaisen kieli.

Neuvontavelvollisuutta on hallintolain (434/2003) 8.1 §:ssä täydennetty viranomaisen yleisellä velvollisuudella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin²⁶⁶. Hallintolain 8.1 § ei kuitenkaan perusta viranomaiselle velvollisuutta tiedottaa yleisesti tehtävistään taikka vastata asiakkaan yleisluonteiseen tiedusteluun²⁶⁷. Viranomaisen tulee kuitenkin julkisuuslain (621/1999) 20.2 §:n mukaan edistää tiedonsaantia tiedottamalla toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialallaan. Tiedottamisen säätäminen viranomaisen asiaksi on kuitenkin johtanut käytännössä siihen, että tiedottaminen on usein keskitetty määrättyjen virkamiesten tehtäväksi viranomaisessa, vaikka hallintolain 8.1 §:stä ei olekaan johdettavissa yksittäisen virkamiehen velvollisuutta tiedottaa yleisesti hallintoasioista. Jokaisen virkamiehen tulisi kuitenkin suhtautua tiedottamiseen ja sen myötä julkisuuteen myönteisesti ottamalla huomioon julkisuusperiaate, viranomaisen neuvonta- ja vastausvelvollisuus sekä hallinnon palveluperiaatteen mukainen asiakasmyönteisyys.²⁶⁸

Jokaisella on hallinnon julkisuusperiaatteen mukaan oikeus luotettavaan tietoon julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten toiminnasta. Perustuslain (731/1999) 12.2 §:n mukainen jokaisen oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta tai tallenteesta, jonka julkisuutta ei ole lailla rajoitettu, asettaa viranomaiselle velvollisuuden toteuttaa julkisuusperiaatetta. Viranomaisen on tarvittaessa esimerkiksi neuvonnan avulla huolehdittava siitä, että tietoa haluava asiakas kykenee toteuttamaan oikeutensa.²⁶⁹ Tiedottamisen kohteen kannalta keskeistä on tiedonsaannin varmistaminen, mikä kielellisten oikeuksien näkökulmasta tarkoittaa omakielisen tiedotuksen turvaamista²⁷⁰. Oikeusasiamies on esimerkiksi päätöksessään kiinnittänyt huomiota siihen, että oikeusministeriön verkkosivuillaan esittämien julkaisujen ruotsinkieliset versiot olivat informaation sisältäen riittämättömiä²⁷¹. Viranomaisen tiedottamisen laajuus kummallakin kansalliskielellä ei tarvitse olla yhtä laajaa, kunhan oleellinen tieto on saatavissa kummallakin kansalliskielellä²⁷².

²⁶⁶ Mäenpää 2003 a s.177

²⁶⁷ HE 72/2002 vp s. 58

²⁶⁸ Kuusikko 2000 s. 323

²⁶⁹ Mäenpää 2003 b s. 311–313

²⁷⁰ Ks. tarkemmin Tallroth 2004 s. 533–535

²⁷¹ Päätökset 193/4/01, 194/4/01 ja 649/4/03, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2003 s. 49

²⁷² HE 92/2002 vp s. 94

Käsittelen seuraavassa viranomaisen neuvontavelvollisuuteen kuuluvaa velvoitetta vastata asiakkaan esittämiin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisen yleistä tiedottamisvelvollisuutta en sen sijaan käsittele laajemmin tutkielman aiheajauksen takia. Tiedottamisen ja neuvonnan välisen rajan liukuvuudesta huolimatta on otettava huomioon, että tutkimuksessa kyse on nimenomaan asiointikielestä hallintoasiassa, minkä vuoksi on perusteltua rajata ulkopuolelle yleinen tiedottaminen. Tiedottamisestahan kyse on silloin, kun asia ei ole vireillä viranomaisessa ja se kohdistuu epämääräiseen joukkoon henkilöitä²⁷³. Neuvonta puolestaan liittyy viranomaisessa vireille tulevan asian eri vaiheisiin ja se kohdistuu tiettyyn henkilöön²⁷⁴.

Hallinnon palveluperiaate ja hyvä hallintotapa edellyttävät viranomaiselta avointa suhtautumista erilaisiin tiedusteluihin, vaikka hallintolain (434/2003) 8.1 § ei asetakaan viranomaiselle velvollisuutta vastata yleisluonteisiin tiedusteluihin. Viranomaisen varsinainen hallintolain 8.1 §:n mukainen vastausvelvollisuus koskee kuitenkin vain tiedusteluja ja kysymyksiä, jotka ovat asiallisia sekä riittävästi yksilöityjä.²⁷⁵ Vastausvelvollisuus koskee luonnollisesti myös kysymyksiä ja tiedusteluja, jotka asiakas esittää neuvonnan antamisen yhteydessä²⁷⁶. Nähdäkseni hallinnon palveluperiaate ja viranomaiselta edellytettävä avoin suhtautuminen erilaisiin tiedusteluihin johtavat vastaamisen tarpeellisuuteen joissain tapauksissa. Tarvittaessa yleisluonteiseenkin tiedusteluun vastaaminen on nähdäkseni osoitus siitä, että asian käsittelyn joustavuus toteutuu hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen on lisäksi päätöksessään todennut, että hallinnon palveluperiaatteen mukaista on vastata myös yhteydenottoihin, joita ei ole laadittu kysymyksen muotoon. Hän on kannanotossaan saattanut opetushallituksen tietoon käsityksensä siitä, että on hyvän hallinnon mukaista vastata viranomaiselle tulleeseen asialliseen kirjeeseen. Hänen mukaansa viranomaisen toteuttama arviointi kirjeen sisällöstä pelkäksi ”mielipiteen ilmaukseksi” ei oikeuttanut poikkeamaan vastaamisvelvoitteesta, koska kirjeestä ei ollut mitenkään luettavissa, ettei henkilö odottanut viranomaiselta vastausta.²⁷⁷

Viranomaisen vastauksen tulee täyttää hallintolain (434/2003) 9.1 §:ssä asetettu hyvän kielenkäytön vaatimus eli sen tulee olla selkeä, täsmällinen ja asiallinen²⁷⁸. Annetun vastauksen tulee sisältää

²⁷³ Yleisenkin tiedotustoiminnan kohteena voi kuitenkin joissain tapauksissa olla suppea ennalta määritelty ryhmä. Ks. tarkemmin Kuusikko 2000 s. 318

²⁷⁴ Kuusikko 2000 s. 316

²⁷⁵ Kulla 2003 s. 84 ja s. 85

²⁷⁶ Mäenpää 2003 a s. 177

²⁷⁷ Päätös 1336/1/02, Oikeuskanslerin kertomus toiminnastaan vuodelta 2004 s. 97

²⁷⁸ Kulla 2003 s. 85

myös perustelut, mikäli sitä on pyydetty²⁷⁹. Viranomaisen voi vastata kysymyksiin ja tiedusteluihin joko suullisesti tai kirjallisesti. Viranomaisen tulee yleensä vastata kirjalliseen kysymykseen kirjallisesti²⁸⁰. Eduskunnan oikeusasiamies on myös päätöksessään korostanut kirjallisen vastaamisen tärkeyttä kirjallisiin tiedusteluihin erityisesti silloin, kun asiakas on sitä erikseen pyytänyt. Kirjalliseen tiedusteluun voidaan kuitenkin viranomaisen tapauskohtaisen harkinnan myötä vastata tarpeen vaatiessa myös suullisesti.²⁸¹ Suullinen eli käytännössä puhelimitse vastaaminen on mahdollista yksinkertaisiin esimerkiksi asian käsittelyvaihetta koskeviin tiedusteluihin vastaamisessa²⁸². Viranomaisen on usein mahdollista vastata hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin liittyviin suullisiin tiedusteluihin²⁸³ välittömästi, sillä niihin vastaaminen ei yleensä vaadi selvitystyötä²⁸⁴. Vaativammissa kysymyksissä ja tiedusteluissa hyväksyttävän vastaamisajan pituuteen vaikuttavat asian laatu ja mutkikkuus sekä lisäselvityksen ja muiden erityistoimien tarpeen laajuus²⁸⁵. Eduskunnan oikeusasiamies on päätöksessään todennut, että on asianmukaista ilmoittaa asiakkaalle, mikäli vastaus viivästyy asian selvittämisestä johtuvasta syystä²⁸⁶. Vaikeusasteeltaan kaikentasoisia kysymyksiä ja tiedusteluja koskee kuitenkin kohtuullisessa ajassa vastaamisen vaatimus²⁸⁷. Sähköpostitiedusteluihin on oikeusasiamiehen päätöksessään toteaman mukaan vastattava yhtäläisesti hyvän kielenkäytön vaatimuksen mukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä niin kuin muihinkin kirjallisiin viesteihin²⁸⁸.

Viranomaisen neuvonta- ja vastausvelvollisuus koskee hallintolain (434/2003) 8.2 §:n mukaisesti tämän toimivaltaan ja tehtäviin kuuluvia asioita. Neuvonta- ja vastausvelvollisuus on siten yleensä viranomaisella, jonka tehtäviin kyseisen asian käsittely kuuluu. Arvioitaessa neuvonta- ja vastausvelvollisuutta huomioon on kuitenkin otettava hallinnon palveluperiaate, minkä vuoksi keskeistä on joustavuus asian käsittelyssä. Viranomaisella voidaan siten katsoa olevan peruste antaa yleistä neuvontaa myös toimialaansa eli kyseisen hallinnonalan toisten viranomaisten toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä. Toisten viranomaisten toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä annettavalle neuvonnalle edellytyksenä on, että viranomaisen hallitsee niitä riittävästi. Lainmukaista velvollisuutta tällaiseen neuvontaan ei kuitenkaan ole²⁸⁹, vaan viranomaisen toimivallan

²⁷⁹ HE 72/2002 vp s. 58

²⁸⁰ Kulla 2003 s. 84

²⁸¹ Päätös 595/4/01, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2003, s. 154

²⁸² HE 72/2002 vp s. 58

²⁸³ Kulla 2003 s. 85

²⁸⁴ HE 72/2002 vp s. 58

²⁸⁵ Kulla 2003 s. 85

²⁸⁶ Päätös 1795/4/03, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2003, s. 155

²⁸⁷ HE 72/2002 vp s. 58

²⁸⁸ Päätös 3022/4/01, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2003, s. 155

²⁸⁹ Mäenpää 2003 a s. 177–178

ulkopuolelle menevä neuvonta on puhtaasti ”vain” hallinnon palveluperiaatteen ja tätä kautta hyvän hallintotavan mukaista. Neuvontavelvollisuuden rajoittaminen hallintolaissa viranomaisen toimivaltaan on muutos aiemmin voimassa olleeseen hallintomenettelylakiin verrattuna, jonka 4 §:n mukaan viranomaisella oli neuvontavelvollisuus koko toimialallaan²⁹⁰. Hallintomenettelylain aikaisissa esitöissä perusteltiin neuvontavelvollisuuden ulottamista viranomaisen toimialaan neuvonnan joustavuuden turvaamisella siten, että asiakas saa tarvitessaan neuvontaa kyseisen hallinnonalan lähimmältä viranomaiselta²⁹¹. Hallintomenettelylainkin neuvontavelvollisuudessa katsottiin siten, että hallinnon palveluperiaatteen mukainen asioinnin joustavuus oli tärkeää.

Hallinnon palveluperiaatteesta voidaan siis edelleen joissain tapauksissa johtaa viranomaiselle peruste antaa neuvontaa myös toimialaansa kuuluvissa asioissa. Nähdäkseni voidaan perustellusti kysyä tuoko uudistus tosiasiallista muutosta vallitsevaan tilanteeseen, kun lisäksi otetaan huomioon se, että hallintolain esitöissä neuvontavelvollisuuden rajaamista viranomaisen toimivaltaan perusteltiin nimenomaan selkeysnäkökohdalla. Hallintolain esitöiden mukaan hallintomenettelylain mukaisesta toimialaan perustuvasta neuvontavelvollisuudesta saattaa sen laajuudesta johtuen seurata se, että saman alan viranomaisten tai viranomaisasteiden antamat neuvot ovat sisällöllisesti erilaisia²⁹².

Tosiasiallinen muutos neuvontavelvollisuuden rajaamisessa viranomaisen toimivaltaan onkin nähdäkseni siinä, että viranomaisella on edelleen mahdollisuus antaa neuvontaa myös toimialaansa kuuluvissa asioissa, mutta vain mikäli viranomainen itse katsoo, että hänellä on riittävästi asiantuntemusta niissä. Edellä sanotulla voi puolestaan olla merkitystä neuvonnan oikeellisuuteen, sillä viranomainen ei enää ole velvoitettu antamaan neuvontaa myös toisen toimialan viranomaiselle kuuluvissa tehtävissä. Oikeuskirjallisuudessa tosin on esitetty, että neuvonnan luotettavuuden kannalta olisi suositeltavampaa, että vain toimivaltainen viranomainen antaa sille kuuluvaa neuvontaa, koska neuvonnan antaja vastaa myös sen oikeellisuudesta. Rajanvedon vaikeutta osoittaa se, että samanaikaisesti todetaan viranomaisella voivan kuitenkin olla palveluperiaatteen mukainen peruste antaa asiakkaalle yleistä neuvontaa myös toimialaan kuuluvissa asioissa.²⁹³ Nähdäkseni käsite yleinen neuvonta voisi viitata edellä käsitellyyn tosiasialliseen neuvontaan eli viranomaisen käytäntöjä koskevaan neuvontaan, kuten tietojen antamiseen asian käsittelyn kestosta

²⁹⁰ Kulla 2003 s. 85

²⁹¹ HE 88/1981 s. 11; Oikeuskirjallisuudessa onkin esitetty, että neuvontavelvollisuuden tarkentaminen viranomaisen toimivaltaan rajoittaisi neuvontapalvelujen saannin alueellista yhdenvertaisuutta. Ks. tarkemmin Kuusikko 2000 s. 245

²⁹² Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1997 s. 16

²⁹³ Ks. esim. Mäenpää 2003 a s. 177–178

sekä siitä, miten kyseistä asiaa hoitava viranomainen on tavoitettavissa. Menettelyllistä ja sisällöllistä neuvontaa sen sijaan tulisi antaa vain asiassa toimivaltainen viranomainen, kun otetaan huomioon virheellisen neuvonnan todennäköisyyden kasvu sekä siitä aiheutuvat seuraukset²⁹⁴. Oikeusasiamies on myös päätöksessään 1361/2/85 todennut, että viranomaisen, jonka antamana neuvonta viranomaisen käytännöistä vaikuttaa järkevimmältä tai sopivammalta, olisi annettava kyseistä neuvontaa.

Viranomaisen tulee opastaa asiakas oikeaan eli kyseisessä asiassa toimivaltaiseen viranomaiseen, mikäli neuvontaa vaativa asia ei ollenkaan kuulu viranomaisen toimivaltaan²⁹⁵. Viranomaisen ohjaamisvelvollisuus koskee myös kokonaan toisella hallinnonalalla taikka hallinnon ulkopuolelle ohjaamista. Näin laajalla ohjaamisvelvollisuudella voidaan katsoa olevan erityistä merkitystä asiakkaille, joiden kokemukset viranomaisessa asioimisesta ovat verrattain vähäiset. Ohjaamisvelvollisuudella oikeaan viranomaiseen toteutetaan lisäksi hallinnon palveluperiaatetta, koska sillä on tärkeä merkitys asiakkaan itsenäisille toimintaedellytyksille asiansa hoitamisessa.²⁹⁶

4. Hallintomenettelyn kieli

4.1 Asiointikielelle asetettavat vaatimukset asian vireillepanossa sekä asian vireilläolosta taikka vireille tulosta ilmoitettaessa

Viranomaiselle asetetulla velvoitteella huolehtia oma-aloitteisesti kielellisten oikeuksien toteutumisesta on nähdäkseni erityistä merkitystä silloin, kun asiakkaalle ilmoitetaan hallintoasian vireilläolosta tai vireille tulosta. Viranomaisen ja asiakkaan ensikontaktilla on keskeinen merkitys sille, kokeeko asiakas kielellisten oikeuksiensa toteutuvan. Kielilain (423/2003) esitöissä mainittuna tavoitteena onkin, että viranomainen lähestyisi asiakasta oikealla kielellä²⁹⁷. Hallintoasia voidaan laittaa vireille joko yksityisen tai viranomaisen aloitteesta. Yksityinen on vireille panijana esimerkiksi hakiessaan itselleen lupaa, etua taikka oikeutta. Viranomaisaloitteiset asiat koskevat

²⁹⁴ Ks. tarkemmin virheellisen neuvon sitovuudesta ja vaikutuksista esim. Kulla 2003 s. 86–88, Mäenpää 2003 a s. 179–180 sekä Kuusikko 2000 s. 434–666

²⁹⁵ Mäenpää 2003 a s. 178

²⁹⁶ HE 72/2002 vp s. 58–59

²⁹⁷ HE 92/2002 vp s. 82

yleensä yksityiselle asetettavaa velvollisuutta tai rajoitetta.²⁹⁸ Asiointikielelle asetettavien vaatimusten tasoon vaikuttaa se, onko kyse viranomais- vai asianosaisaloitteisesta asiasta. Asiakkaan oikeusasema ja viranomaisen käyttämän kielen laadun merkitys korostuvat silloin, kun kyse on viranomaisaloitteisesta asiasta, joka on asianosaisen kannalta kielteinen, rajoittava tai velvoittava²⁹⁹. Edellä mainittu tilanne vaikuttaa lisäksi asiakkaan oikeuteen käyttää omaa kieltään. Tällöin asiakkaalla on kielilain 10.2 §:n mukainen oikeus aina käyttää omaa kieltään ja tulla sillä kuulluksi myös yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa tutkielman 4.3-luvussa käsiteltävällä tavalla.

Kielilain (423/2003) mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee ensi kertaa yhteyttä ottaessaan käyttää henkilön omaa kieltä, suomea tai ruotsia, jos se on tiedossa tai kohtuudella selvitettävissä taikka molempia kansalliskieliä (23.3 §). Kielilain 23.3 §:ssä käytetty sanamuoto ”yhteyttä ottaessaan” viittaa nähdäkseni kirjallisten lisäksi myös suullisiin yhteydenottoihin. Kielilaissa on vielä erikseen säännös, jonka mukaan samoin on toimittava myös silloin, kun ilmoitetaan asian vireilläolosta tai vireille tulosta kirjallisissa yhteydenotoissa (19.3 §)³⁰⁰. Kielilain (423/2003) 23.3 §:ssä ja 19.3 §:ssä käytetyllä määreellä ”tiedossa” tarkoitetaan sitä, että asiakkaan kieli usein on jo viranomaisen tiedossa aiemman asioinnin perusteella³⁰¹. Määre ”kohtuudella selvitettävissä” puolestaan tarkoittaa sitä, että muussa tapauksessa viranomaisella on yleensä mahdollisuus tarkistaa henkilön oma kieli väestörekisteristä³⁰², mutta selvittämisestä ei kuitenkaan saa aiheutua viranomaiselle kohtuuttomasti lisätyötä. Viranomaisella on oikeus tällöin pitää todennäköisenä, että asiakas haluaa käyttää asian käsittelyssä väestörekisteriin merkittyä omaa kieltään, mikäli asiakkaan kieli ei ole aikaisemman asioinnin perusteella viranomaisen tiedossa.³⁰³ Asiakasta tulee lähestyä ensi kertaa ”molempia kansalliskieliä” käyttäen, mikäli asiakkaan oma kieli ei ole tiedossa eikä kohtuudella selvitettävissä. Viranomaisen tulee siten osoittaa asiakkaalle, että hänellä on kielilain

²⁹⁸ Mäenpää 2003 a s. 109

²⁹⁹ HE 72/2002 vp s. 59

³⁰⁰ Kielilain 19.3 §:n mukaan ” ilmoituksissa, kutsuissa ja kirjeissä, jotka lähetetään asianosaiselle tai sille, jolle lain mukaan on ilmoitettava vireillä olevasta tai vireille tulevasta asiasta, kaksikielisen viranomaisen on asian käsittelykielestä riippumatta käytettävä vastaanottajan kieltä, jos se on tiedossa tai kohtuudella selvitettävissä, taikka sekä suomea että ruotsia”.

³⁰¹ HE 92/2002 vp s. 86 ja s. 91

³⁰² Ks. myös kielilain toimeenpanon tukihankkeen loppuraportti (15a/2004) s. 27, jonka mukaan monet raporttiin kuuluvaan itsearviointiin osallistuneista julkisen hallinnon organisaatioista tunnistavat asiakkaan äidinkielen nimenomaan väestörekisteristä. Organisaatiot toivat vastauksissaan kuitenkin myös esiin, ettei asiakkaan kielen tunnistaminen etukäteen ole aina mahdollista, joten asiakkaalla tulisi olla mahdollisuus ilmaista, millä kielellä hän haluaa asioida.

³⁰³ HE 92/2002 vp s. 82

10.1 §:n³⁰⁴ mukainen oikeus asian käsittelykielestä riippumatta käyttää omaa tai valitsemaansa kieltä. Kyseisellä säännöksellä on myös merkitystä siksi, että asian käsittelykieli on usein vielä määrittelemättä silloin, kun asian vireilläolosta tai vireille tulosta ilmoitetaan.³⁰⁵

Henkilön asiointikieli ei siten ole sama kuin henkilön oma kieli, mutta sen katsotaan vastaavan kuitenkin henkilön omaa kieltä siinä suhteessa, että viranomainen käyttää tätä rekisteritietojen perusteella määräytyvää kieltä lähtökohtaisesti yhteydenotoissaan asiakkaaseen³⁰⁶. Viranomaiselle asetettu oma-aloitteisuusvelvoite kielellisten oikeuksien toteutumisessa edellyttää kuitenkin sitä, että viranomainen tarpeen vaatiessa tiedustelee asiakkaalta kumpaa kieltä tämä haluaa käyttää. Asiakkaan näkökulmasta ei-toivotun kielen käyttö tulisi siten rajoittua vain ensimmäiseen kontaktiin viranomaisen ja asiakkaan välillä. Kielilain (423/2003) esitöissä on lisäksi kiinnitetty huomiota siihen, että väestörekisterin antama tieto on puutteellinen tilanteissa, joissa henkilö kokee kummankin kansalliskielen olevan oma kieli. Lisäksi rekisteröinnin sattumanvaraisuuden vuoksi rekisteritiedon perusteella muodostuva kuva henkilön omasta kielestä ei välttämättä ole kattava³⁰⁷. Käytännössä edellä sanottu tarkoittaa, että myös palvelu kummallakin kansalliskielellä rajoittuu ensimmäiseen asiointikertaan. Viranomaisen voi tällöin lähettää asiakkaalle lomakkeet ja muut asiakirjat kaksikielisinä tai erikieliset versiot kyseessä olevista asiakirjoista.³⁰⁸

Hallintolain (434/2003) 9.1 §:n mukaisella sekä suullista että kirjallista viestintää koskevalla hyvän kielenkäytön vaatimuksella on nähdäkseni merkitystä myös asian vireillepanoon liittyvissä asiakirjoissa, joita ovat lähinnä erilaiset lomakkeet. Tietyn edun tai oikeuden hakemiseen hallinnossa on yleensä aina käytössä oma lomakkeensa. Palvelun tulee hallintolain 7 §:n mukaan olla asianmukaista. Asian käsittely on epäasianmukaista esimerkiksi silloin, mikäli asian vireillepano on hankalaa vaikeaselkoisten lomakkeiden takia³⁰⁹. Hallintoasiassa käytettävien lomakkeiden on usein havaittu olevan vaikeasti ymmärrettäviä ja monimutkaisia. Lomakkeet ovat usein myös moniselitteisiä asianosaisen selvittämismahdollisuuden ja tarvittavien liitteiden osalta³¹⁰.

³⁰⁴ Kielilain 10.1 §:n mukaan ”valtionviranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Viranomaisen on lisäksi järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi.”

³⁰⁵ HE 92/2002 vp s. 71 ja 82

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ HE 92/2002 vp s. 71: Tosiasiallisesti kaksikieliset henkilöt näkyvät rekisteritietojensa perusteella vain joko suomen- tai ruotsinkielisinä, sillä lainsäädännön mukaan kahden kielen rekisteröinti ei ole mahdollista. KKO 1993:153 on kuitenkin ratkaisussaan todennut henkilön voivan olla myös kaksikielinen, jolloin yksittäistapauksessa viranomaisyhteyksissä henkilön oma kieli on se, jonka hän itse valitsee käytettäväksi.

³⁰⁸ HE 92/2002 vp s. 82

³⁰⁹ Mäenpää 2003 a s. 149

³¹⁰ Kuusikko 2000 s. 379

Viranomaisen neuvontavelvollisuus hallintoasiassa koskee myös asian vireillepanoa. Hallintolaissa (434/2003) ei ole säännelty neuvonnan muotoa, joten se voi olla suullista tai kirjallista käsiteltävänä olevasta asiasta riippuen.³¹¹ Riittäväksi viranomaisen antamaksi neuvonnaksi asian vireillepanossa saatetaan siten katsoa se, että asiakkaalle annetaan oikea lomake sekä tähän liittyvä ohjekirjanen. Tietojen antaminen saattaa usein olla toteutettavissa helpoimmin kirjallisesti. Kirjallinen käytäntö helpottaa neuvontaa myös viranomaisen kannalta. Neuvonnan toteuttamisessa käytettävien lomakkeiden sekä ohjekirjasten kielenkäytön laatuun tulee nähdäkseni kiinnittää erityistä huomiota. Viranomaisten antamien asiakirjojen, kuten lomakkeiden täyttöohjeineen, tulee olla selkeitä ja yksiselitteisiä³¹². Hallinnossa käsiteltävät asiat ovat kuitenkin vaikeusasteeltaan erilaisia, minkä vuoksi myös asian vireillepanoon liittyvät asiakirjat saattavat olla monimutkaisia. Viranomaisen neuvontavelvollisuus onkin laajempi monimutkaisten ja vaikeiden asioiden osalta.³¹³

Hallinnossa käytettävien lomakkeiden ja muiden asiakirjojen saatavuus molemmilla kansalliskielillä liittyy myös aiemmin käsiteltyyn viranomaisen velvollisuuteen huolehtia oma-aloitteisesti kielellisten oikeuksien toteutumisesta käytännössä. Kielellisten oikeuksien käytännön toteutuksessa tärkeällä sijalla on viranomaisen ”ulkoinen kuva”, jonka kaksikielisyydestä huolehditaan sillä, että molemmat kansalliskielet näkyvät viranomaisen toiminnassa. Kaksikieliseen ulkoiseen kuvaan kuuluu muun muassa lomakkeiden, muun tiedon ja esitteiden saatavuus erikseen molemmilla kielillä tai kaksikielisinä. Viranomaisen kaksikielisestä ulkoisesta kuvasta on säädetty kielilain (423/2003) 23.2 §:ssä, jonka mukaan kaksikielisillä viranomaisilla on velvollisuus palvella asiakkaita suomeksi ja ruotsiksi sekä ”palvelussaan ja muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä”.

Kaksikielisyyden näkyvyydestä säätäminen laissa on merkittävänä uudistus hyvän hallinnon toteuttamiseksi kielellisten oikeuksien osalta. Molempien kansalliskielten näkyvyydellä voidaan katsoa symboliarvon lisäksi olevan oikeusturvaa lisäävä merkitys. Tällä tarkoitetaan sitä, että virheet ja väärinkäsitykset vähenevät asiakkaan voidessa vaivatta täyttää hakemuslomakkeen omalla kielellään, koska esitteet ja lomakkeet ovat saatavilla ja esillä viranomaisessa molemmilla kansalliskielillä.³¹⁴ Viranomaisen kaksikielisen ulkoisen kuvan tosiasiallinen toteutuminen edellyttää siis asiakirjojen saatavuuden lisäksi sitä, että ne ovat esillä viranomaisessa kaksikielisinä

³¹¹ Mäenpää 2003 a s. 112 ja s. 178

³¹² Kuusikko 2000 s. 379 ja s. 382

³¹³ Mäenpää 2003 a s. 177

³¹⁴ Tallroth 2004 s. 525–526

taikka erikielisinä versioina. Viranomaisen kaksikielinen ulkoinen kuva toteutuikin nähdäkseni varmimmin käyttämällä kaksikielisiä asiakirjoja, sillä asiakirjojen erikielisten versioiden osalta viranomaisessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kummatkin kieliversiot ovat myös esillä viranomaisessa. Kielilain (423/2003) lähtökohtana oleva joustavuus mahdollistaa kuitenkin viranomaisessa tarkoituksenmukaisimman vaihtoehdon valinnan kussakin tilanteessa³¹⁵.

Kielilain mukaan vireillä oloon tai vireille tuloon liittyvien kirjallisten yhteydenottojen toimittamiseen kaksikielisinä tai erikielisinä versioina ovat asianosaisten lisäksi kaksikielisessä viranomaisessa oikeutettuja ne, joille on ”lain mukaan ilmoitettava vireillä olevasta tai vireille tulevasta asiasta” (19.3 §). Kyseessä ovat tällöin hallintoasian osalliset, joiden piiri on määritelty hallintolain (434/2003) 41.1 §:ssä. Asian vireillä olosta ja vaikutusmahdollisuuksista on ilmoitettava henkilöille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hallintoasiassa tehtävällä ratkaisulla on tosiasiallisia huomattavia vaikutuksia (HL 41.1 §). Asianosainen hallintoasiassa puolestaan on ”se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee” (HL 11 §). Hallintoasian osallisten asema on siten määritelty vaikutusmahdollisuuksien varaamisella erotuksena asianosaisasemasta.³¹⁶

Ilmoitustapaan ja ilmoituksen sisältöön on kiinnitettävä huomiota silloin, kun hallintoasian vireilläolosta ilmoitetaan osallisille. Ilmoitustavan on oltava riittävän tehokas, jotta vireillä olo ilmoitus tavoittaa kattavasti asian ratkaisun vaikutuspiiriin kuuluvat osalliset. Ilmoitustavan on oltava tehokas myös siten, että osallisilla olla reaalin mahdollisuus esittää mielipiteensä käsiteltävänä olevasta asiasta³¹⁷. Nähdäkseni reaalin mielipiteen esittämismahdollisuuden korostamisella voidaan nähdä yhteys sekä viranomaiselta hallintolaissa (434/2003) edellytettävään hyvän kielenkäytön vaatimukseen että kielilaissa (423/2003) määriteltyihin asiakkaan kielellisiin oikeuksiin. Viranomaisen ilmoituksen on oltava kielellisesti selkeä ja ymmärrettävä, jotta hallintolain 41.1 §:n mukainen oikeus mielipiteiden esittämiseen toteutuu käytännössä³¹⁸. Lisäksi kaksikielisen viranomaisen on pyrittävä lähestymään vastaanottajia oikealla kielellä, jotta osallisten piiri tavoitetaan mahdollisimman kattavasti sekä tehokkaasti ja heidän kielilain 10.1 §:n mukainen oikeutensa käyttää asian käsittelykielestä huolimatta omaa kieltään toteutuu.

³¹⁵ Tallroth 2004 s. 520–521

³¹⁶ Mäenpää 2003 a s. 240

³¹⁷ Tosiasiallisen vaikuttamismahdollisuuden varaamisen merkitystä havainnollistaa KHO:n päätös 1990:52, jonka mukaan osallisten oikeus tosiasiallisesti vaikuttaa heitä koskevassa moottoriradan sijoituspaikka-asiassa ei toteutunut kunnan terveyslautakunnan varaaman liian lyhyen mielipiteiden ja selitysten esittämisaajan vuoksi. KHO kumosi terveyslautakunnan päätöksen ja palautti asian tälle uudelleen käsiteltäväksi.

³¹⁸ Mäenpää 2003 a s. 240–241

4.2 Asian käsittelykielen määräytyminen

Ensiksi on syytä kiinnittää huomiota hallintoasian käsittelykielen sekä oman kielen käyttöoikeuden väliseen erotteluun. Asian käsittelykieli on se kieli, jota käytetään hallintoasian käsittelyssä silloin, kun asianosainen on paikalla. Lisäksi kielilain (423/2003) 19.1 §:n mukaan viranomaisen päätös ja muu asiassa antama asiakirja annetaan asian käsittelykielellä tutkimuksen 4.5-luvussa käsiteltävän mukaisesti. Asian käsittelykieleksi muodostuu siten aina vain yksi kieli. Käytännössä asian käsittelyn yhteydessä on mahdollista kuitenkin käyttää useampia kieliä, koska jokaisella on perustuslain (731/1999) 17.2 §:ssä ja kielilain (423/2003) 10.1 §:ssä turvattu oikeus käyttää omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, kaksikielisessä viranomaisessa asioidessaan. Lisäksi jokaisella on oikeus käyttää omaa kieltään kielilain 10.2 §:ssä määritellyissä tilanteissa, joissa on kyse tutkimuksen 4.3-luvussa käsiteltävästä henkilön tai tämän huollettavan perusoikeuksia välittömästi koskevista asioista.

Kielilain 10 §:ään kirjatut yksityishenkilön kielelliset oikeudet viranomaisessa ovat siten riippumattomia kielilain asian käsittelykieltä koskevista säännöksistä. Kielellisten oikeuksien toteuttamiseen liittyvän oma-aloitteisuusvelvoitteen mukaisesti viranomaisen on tiedotettava asiakkaalle tämän oikeudesta käyttää omaa kieltään huolimatta siitä, että asian käsittelykieli saattaa olla toinen kuin asiakkaan oma kieli.³¹⁹ Myös perustuslakivaliokunta on mietinnössään kiinnittänyt huomiota siihen, että kyseiset oikeudet ovat riippumattomia asialle määritellyistä käsittelykielestä³²⁰. Käsitteellisen selvyuden vuoksi voidaan tässä kohdin määritellä vielä viranomaisen työkieli, joka saattaa myös olla riippumaton asian käsittelykielestä. Työkieli on se kieli³²¹, jota viranomainen käyttää asian käsittelyssä silloin, kun asiakas ei ole paikalla³²². Tutkielmaan valitun painotuksen eli hallinnon asiakasnäkökulman vuoksi viranomaisen sisäisesti ja viranomaisten välisessä yhteydenpidossa käyttämään työkieleen³²³ ei ole tarpeen keskittyä lähemmin. Eduskunnan oikeusasiamies on kuitenkin päätöksessään 2876/2/04 katsonut, että myös hallinnon sisäiseksi

³¹⁹ HE 92/2002 vp s. 72 ja s. 74

³²⁰ PeVM 9/2002 vp s. 4

³²¹ Kielilain 26§:n mukaan ”valtion viranomainen käyttää työkielensä virka-alueen väestön enemmistön kieltä, jollei toisen kielen tai molempien kielten taikka erityisestä syystä vieraan kielen käyttäminen ole tarkoituksenmukaisempaa”.

³²² HE 92/2002 vp s. 75

³²³ Ks. tarkemmin Mäenpää 2003 b s. 296

tarkoitettujen määräykset on oltava saatavissa kummallakin kansalliskielellä silloin, kun niillä on välillistä vaikutusta yksilöiden perusoikeuksiin³²⁴.

Kielilain (423/2003) 12.1 §:n mukaan kaksikielisen viranomaisen käsittelykieleksi määräytyy asianosaisten kieli, joko suomi tai ruotsi. Viranomaisen päättää asian käsittelykielen tilanteissa, joissa asianosaiset ovat erikielisiä tai kaikki asianosaiset eivät vielä ole tiedossa asian tullessa vireille. Viranomaisen on kuitenkin ensisijaisesti yleensä noudatettava asianosaisten tahtoa, mikäli he ovat sopineet asian käsittelykielestä. Viranomaisen tekemä päätös käsittelykielestä tulee näin ollen kyseeseen lähinnä silloin, kun erikieliset asianosaiset eivät pysty sopimaan käsittelykielestä. Viranomaisen on otettava huomioon asianosaisten edut ja oikeudet päättäessään asian käsittelykielestä. Tällä tarkoitetaan lähinnä sitä, että viranomaisen punnittavana on asianosaisten tosiasiallinen asema ja oikeusturvan tarve asian käsittelyssä. Ratkaisu on siis tehtävä tapauskohtaisen arvioinnin perusteella siitä, kumman kansalliskielen käyttö olisi kokonaisuudessaan tarkoituksenmukaisinta asianosaisten kannalta.³²⁵

Joissain tapauksissa kummankin kansalliskielen käyttö asian käsittelykielenä saattaa olla yhtä perusteltua asianosaisten kannalta. Tällöin viranomaisen on kielilain (423/2003) mukaan määrättävä asian käsittelykieleksi virka-alueen väestön enemmistön kieli (12.1 §). Tämän käsittelykielen määräytymissäännön tarkoituksena on taata oikeuskäytännön yhdenmukaisuus ko. tapauksissa. Viranomaisen päättää käsittelykielen myös silloin, kun kaikki asianosaiset eivät vielä ole tiedossa asian tullessa vireille. Asianosaisten etuja ja oikeuksia koskeva arviointi on tällöin luonteeltaan lähinnä viranomaisen ennakointia asian käsittelyyn mahdollisesti myöhäisemmässä vaiheessa liittyvien asianosaisten osalta. Viranomaisen on mahdollista toteuttaa asianosaisten etujen ja oikeuksien mukainen ennakointi esimerkiksi tilanteessa, jossa on mahdollista kohtuullisella työmäärällä selvittää väestöpohjan enemmistön kieli hallintopäätöksen vaikutusten kattamalla alueella.³²⁶

Hallintoasian käsittelykieli on sama koko prosessin ajan. Kielilain joustavuutta kuvaa nähdäkseni kuitenkin se, että käsittelykielen vaihtaminen on poikkeuksellisesti mahdollista myös kesken asian käsittelyn. Esimerkiksi uusien näkökohtien pohjalta toteutettu uudelleen arviointi voi osoittaa, että kielen vaihtaminen on asianosaisten näkökulmasta tarpeellista. Kielilain esityöt jättävät avoimeksi

³²⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös löytyy kokonaisuudessaan oikeusasiamiehen verkkosivuilta osoitteesta <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/eoatied/eoap3000.htm>

³²⁵ HE 92/2002 vp s. 75

³²⁶ Ibid.

sen, mitä uusilla näkökohdilla tarkoitetaan.³²⁷ Nähdäkseen kyseeseen voisivat lähinnä tulla sellaiset uudet seikat, jotka muuttavat asianosaisten tosiasiallista asemaa ja oikeusturvan tarvetta. Viranomaisen tulisi tällöin arvioida uudelleen asianosaisten asema suhteessa toisiinsa sekä päättää siitä, onko toisen kielen käyttäminen muuttuneessa tilanteessa perustellumpaa.

Kielilain mukaan yksikielisessä viranomaisessa asian käsittelykielenä on viranomaisen kieli eli virka-alueen kieli (12.2 §), mutta viranomaisen voi kuitenkin päättää myös toisen kansalliskielen käyttämisestä asian käsittelykielenä. Viranomaisen on tällöin arvioitava henkilön etua suhteessa muihin kunnan asukkaisiin sekä henkilöihin, joiden etu voi olla riippuvainen viranomaisen päätöksestä. Lisäksi edellytyksenä toisen kansalliskielen käyttämiselle asian käsittelyssä on se, että yksikielisessä viranomaisessa on riittävä kielellinen valmius palvella myös toisella kansalliskielellä taikka mahdollisuus turvautua tulkin tai kääntäjän apuun.³²⁸

Viranomaisen asian käsittelykieltä sekä 4.3-luvussa käsiteltävästä tulkkausta koskevasta päätöksestä ei ole mahdollista valittaa asian käsittelyn aikana erikseen, vaan vasta jälkikäteen pääasiaa koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Edellä sanotun tarkoituksena on estää asian käsittelyn viivästyminen.³²⁹ KHO on päätöksessään 3.5.2002 N:o 1020 katsonut, ettei muutosta voitu hakea tuomioistuimelta siihen, oliko viranomaisen soveltanut tulkkausta ja käännoästä koskevia säännöksiä asianmukaisesti, koska itse pääasian asiallista lopputulosta ei kyseisessä tapauksessa vaadittu muutettavaksi. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään kiinnittänyt huomiota siihen, että asiointikieltä koskevilla säännöksillä on merkitystä muun muassa perustuslain (731/1999) 21.2 §:ssä³³⁰ turvattujen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan kyseisen perusoikeuskytkennän takia on selvää, että asian käsittelykieltä ja tulkkausta koskevat päätökset voivat tulla jälkikäteisen muutoksenhaun kohteeksi, mutta hallituksen tulisi lisäksi tutkia mahdollisuutta erillisen muutoksenhaun perustamiseen lainsäädännössä. Käsittelyn etenemisen kannalta keskeiset seikat asian käsittelykielestä ja tulkkauksesta voitaisiin siten käsitellä välittömästi ja pikaisesti erillisessä muutoksenhakuasteessa.³³¹

³²⁷ HE 92/2002 vp s. 75

³²⁸ HE 92/2002 vp s. 72 ja s. 75

³²⁹ Ibid.

³³⁰ Perustuslain 21.2§:n mukaan ”käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”.

³³¹ PeVM 9/2002 vp s. 5

4.3 Kielellisten oikeuksien toteuttamisen keinot hallintoasian käsittelyyn osallistumiseksi

Lainsäädännöllinen pohja oikeudelle käyttää ja tulla kuulluksi omalla kielellään viranomaisessa asioissa on kirjattu perustuslain (731/1999) 17.2 §:ään³³² sekä täsmentäen kielilain (423/2003) 10.1 §:ään³³³. Perusoikeusuudistuksessa luovuttiin kielellisten oikeuksien kuulumisesta vain suomen kansalaisille, minkä vuoksi kyseiset oikeudet on kirjattu edellä mainittuihin perustuslain ja kielilain pykälisiin jokaisen oikeuksina³³⁴. Kielilain 10.1 §:ssä käytetyllä sanamuodolla jokaisella on siten kaksoismerkitys, sillä oikeus oman kielen käyttöön koskee lisäksi jokaista yksityishenkilöä asianosaisasemasta riippumatta. Jokaisella on siis oikeus omakieliseen palveluun esimerkiksi silloin, kun henkilö pyytää viranomaiselta neuvontaa.

Ennen analyysin etenemistä on tarpeen selventää merkitystä, jossa käsitettä oma kieli käytetään kielilain (423/2003) esitöissä. Oma kieli käsitettä lähestytään kielilain esitöissä kahdesta eri näkökulmasta. Epäselvyys kielilain esitöissä käytetyn oma kieli käsitteen osalta johtuu nähdäkseni käsitteen käytöstä välillä viranomaisen ja välillä taas asiakkaan näkökulmasta ilman, että kyseistä erottelua kuitenkaan tuodaan selkeästi esiin. Viranomaisen näkökulmasta asiaa lähestyttäessä henkilön omaksi kieleksi näyttää määrittyvän kieli, joka on merkitty väestörekisteriin tai jota henkilö on käyttänyt aiemmin viranomaisyhteyksissään. Kielilain esitöissä todetaan, että viranomaisilla on perusteltu syy luottaa henkilön oman kielen vastaavan väestörekisteriin merkittyä kieltä, kun he ottavat ensi kertaa yhteyttä henkilöön. Oma kieli käsitettä on käytetty esitöissä viranomaisen näkökulmasta esimerkiksi kohdassa, jossa korostetaan jokaisen oikeutta käyttää valtion viranomaisessa tai kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa asioissaan suomea tai ruotsia, mutta jossa kuitenkin todetaan, ettei kyseinen oikeus voi olla sidottu henkilön omaan kieleen, vaan hänellä on oikeus valita kumpaa kieltä haluaa käyttää.³³⁵

Oma kieli käsitettä käytetään nähdäkseni kielilain esitöissä myös siten, että korostetaan henkilön omaa kokemusta siitä, kumman kielen hän kokee omaksi kielekseen. Kyseisessä argumentoinnissa korostetaan henkilön mahdollisuutta valita käyttämänsä kieli. Henkilön oma kieli ei tällöin ole sama

³³² Perustuslain 17.2§:n mukaan ”jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla.”

³³³ Kielilain 10.1 §:n mukaan ” valtion viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Viranomaisen on lisäksi järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi.”

³³⁴ HE 309/1993 vp s. 21–23 sekä HE 92/2002 vp s. 70–71

³³⁵ HE 92/2002 vp s. 71

kuin asiointikieli, eikä henkilön oikeus valita kumpaa kieltä hän haluaa käyttää saa kaventua siksi, että hänen on ollut pakko lainsäädäntömme mukaan rekisteröidä jompikumpi kansalliskielistä asiointikielekseen viranomaisyhteyksissä.³³⁶ Korostettaessa yksilön mahdollisuutta valita käyttämänsä kieli omalla kielellä tarkoitetaan kieltä, jonka varaan yksilön persoonallisuus ja identiteetti rakentuvat³³⁷. Kielivalinta konkretisoituu, kun henkilö on tosiasiallisesti kaksikielinen, jolloin hänen kielensä on suomi tai ruotsi ja yksittäistapauksessa henkilön itsensä näistä kahdesta valitsema kieli. Kyseinen valinnanmahdollisuus koskee suomen kansalaisten lisäksi suomea tai ruotsia osaavaa ulkomaalaista. Kielilain (423/2003) esitöiden erilaisista lähestymistavoista huolimatta niistä on kuitenkin luettavissa vahva painotus henkilön oman kielivalinnan puolesta. Esitöissä korostetaan, että omalla kielellä tarkoitetaan samaa kuin henkilön äidinkieli, minkä vuoksi tarkoituksena on varmistaa, että henkilöllä on oikeus oman kielen käyttöön silloin, kun hän itse haluaa käyttää omaa kieltään.³³⁸

Kielellinen jaotus sekä jako yksi- ja kaksikielisiin viranomaisiin vaikuttavat oikeuteen käyttää omaa kieltään. Viranomaisen velvollisuus huolehtia oma-aloitteisesti ja käytännössä asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta on laajempi valtion viranomaisilla sekä kaksikielisen kunnan viranomaisilla (Kielil 23.1 §)³³⁹. Asiakkaan on voitava asioida kaksikielisessä viranomaisessa ilman tulkkia ja käännösapua, koska kaksikielisen viranomaisen on huolehdittava asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta käytännössä sekä palveltava asiakkaita kummallakin kansalliskielellä.

Valtion yksikielisessä viranomaisessa eli lähinnä yksikielisistä kunnista koostuvassa alue - tai paikallishallinnon viranomaisessa ei sen sijaan ole velvollisuutta palvella kummallakin kansalliskielellä³⁴⁰. Oikeuskirjallisuudessa on tosin esitetty kyseisestä velvollisuudesta kielilain esitöistä poikkeavia näkökantoja, joiden mukaan valtion viranomainen on aina velvollinen palvelemaan asiakkaita kummallakin kansalliskielellä³⁴¹. Edellä sanottu johtuu nähdäkseni kielellisen palveluvelvoitteen tai valtion viranomaisen käsitteiden epätarkasta käytöstä. Kielilain (423/2003) esitöissä nimittäin todetaan, ettei yksikielisellä valtion viranomaisella ole velvollisuutta palvella yleisöä molemmilla kansalliskielillä, vaikka asiakkaalla on oikeus myös yksikielisessä valtion viranomaisessa käyttää omaa kieltään omassa tai muussa asiassa. Tämä selittyy sillä, että

³³⁶ Ibid.

³³⁷ Jyränki 1999 s. 91

³³⁸ HE 92/2002 vp s. 71

³³⁹ Tallroth 2004 s. 521

³⁴⁰ HE 92/2002 vp s. 72

³⁴¹ Ks.esim.Tallroth 2004 s. 521

kielilain esitöissä kielellinen palveluvelvoite tarkoittaa viranomaisen kielellistä valmiutta palvella asiakkaita sekä suomeksi että ruotsiksi ilman tulkkia tai käännösapua. Tällaista kielilain 23.2 §:ssä määriteltyä palveluvalmiutta yksikielisessä valtion viranomaisessa ei tarvitse olla, vaan viranomainen voi turvautua tarvittaessa tulkin apuun. Yksikielistä valtion sekä kunnan viranomaista koskee sen sijaan myös kielilain 23.1 §:n mukainen oma-aloitteisuusvelvoite kielellisten oikeuksien toteuttamisessa, minkä vuoksi viranomaisen tehtävänä on esimerkiksi huolehtia tulkin kutsumisesta paikalle silloin, kun asiakkaalla on siihen oikeus ja viranomainen havaitsee asiakkaan edun edellyttävän tulkkausta.³⁴² Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on voitu käyttää myös valtion viranomaiskäsitettä epätarkasti, jolloin ei ole huomioitu sitä, että valtion viranomaiset voivat olla myös yksikielisiä. Valtion keskushallinnon viranomaiset ovat aina kaksikielisiä aiemmin käsitellyn mukaisesti, mutta alue- ja paikallishallinnon viranomaiset ovat sen sijaan yksikielisiä virka-alueella, johon kuuluu vain samankielisiä kuntia.³⁴³

Viranomaisaloitteisessa asiassa tulkkausta³⁴⁴ koskevan kielilain 18.1 §:n avulla on tarkoitus varmistaa, että henkilön kielilain 10 §:n mukainen oikeus käyttää omaa taikka valitsemaansa kieltä toteutuu silloin, kun viranomaisen kieli taikka asian käsittelykieli on toinen kuin henkilön kieli. Maksuttoman viranomaisen järjestämän tulkkauksen edellytyksenä on, että henkilöllä on lain mukaan oikeus käyttää omaa kieltään (Kielil 18.1 §). Oikeus käyttää omaa kieltään suomea tai ruotsia sekä tulla kuulluksi jommallakummalla kielellä on jokaisella valtion ja kunnan kaksikielisessä viranomaisessa asioidessaan (Kielil 10.1 §). Lähinnä oikeus tulkkaukseen ja käännökseen koskee tässä tapauksessa valtion yksikielisessä viranomaisessa asioimista. Kielellinen palveluvelvoite ei edellä todetun mukaisesti koske valtion yksikielistä viranomaista, vaan sillä on oikeus käyttää tulkkaus- ja käännösapua.

Lisäksi jokaisella on aina kielilain 10.2 §:n mukaan oikeus maksuttomaan tulkkaukseen ja käännökseen myös yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa, kun kyseessä on viranomaisaloitteinen asia, ”joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huollettavansa

³⁴² HE 92/2002 vp s. 72 ja s. 87

³⁴³ Ibid.

³⁴⁴ HE 72/2002 vp s. 76–79: Kielilaissa käytettyjen tulkkauksen ja käännöksen käsitteiden ja hallintolaissa käytettyjen tulkitsemisen ja kääntämisen käsitteillä on eroa. Hallintolaissa säädetään tulkitsemisestä ja kääntämisestä vähemmistökieliä käyttävien osalta tutkielman 4.3-luvussa käsiteltävällä tavalla. Kielilaissa puolestaan säädetään tulkkauksesta ja käännöksestä kansalliskielten osalta. Hallintolaissa käytetään tulkitsemisen ja kääntämisen käsitteitä erotukseksi kielilain tulkkauksen ja käännöksen käsitteistä, ettei syntyisi väärinkäsitystä siitä, että hallintoasiassa aina tulisi käyttää ammattitulkkia taikka virallista kielenkääntäjää. Tulkitsemisessä ja tulkkauksessa on lisäksi kyse hallintoasian suullisesta käsittelystä, kun taas kääntäminen ja käännöksen laatiminen tarkoittaa kirjallisen käännöksen laatimista.

perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen henkilölle asettamaa velvoitetta”. Kielilain 10.2 § on poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan yksikielisessä kunnassa käytetään kunnan kieltä hallintoasiassa. Kyseinen säännös on osoitus siitä, miten tärkeää on asiakkaan kielellisten oikeuksien turvaaminen hänen oikeusasemaansa rajoittavassa tai velvoittavassa viranomaisaloitteisessa toimessa. Yksikielisen viranomaisen tulee siten huolehtia asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta kunnan kielestä riippumatta. Lisäksi kunnan kielestä voidaan poiketa viranomaisen harkinnan mukaan, mikäli toisen kansalliskielen käyttäminen on asiakkaan edun mukaista ja viranomaisen on mahdollista palvella asiakasta myös tämän kielellä taikka tarvittaessa turvautua tulkin tai kääntäjän apuun (Kielil 12.2 §).³⁴⁵

Perusoikeuksilla tarkoitetaan kielilain 10.2 §:ssä ensinnäkin negatiivisia perusoikeuksia eli esimerkiksi oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Lisäksi kielilain 10.2 § koskee myös positiivisia eli suoritteisiin oikeuttavia perusoikeuksia³⁴⁶ silloin, kun kyseisiä oikeuksia koskevat asiat tulevat vireille viranomaisen aloitteesta. Jälkimmäisessä tapauksessa on kyse esimerkiksi perustuslain (731/1999) 19 §:n velvoitteesta turvata jokaisen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, vaikka asianosainen ei itse syrjäytyneisyyden tms. syyn takia kykenisi laittamaan asiaansa vireille. Ilmaisulla ”välittömästi” kielilain (423/2003) 10.2 §:ssä puolestaan tarkoitetaan, että perusoikeuksia kaventavan viranomaisaloitteisen asian on kohdistuttava tietyn yksilöidyn henkilön perusoikeuksiin, jotta hänellä myös yksikielisessä viranomaisessa olisi oikeus käyttää ja tulla kuulluksi omalla kielellään. Henkilöön välittömästi kohdistuva ja hänen perusoikeuksiaan kaventava toimenpide on esimerkiksi lapsen huostaanotto tai pakkolunastuspäätös. Yleisesti kuntalaisiin kohdistuva toimi ei siten oikeuta oman kielen käyttöön tai sillä kuulluksi tulemiseen.³⁴⁷

Viranomaisen on huolehdittava maksuttomasta tulkkauksesta viran puolesta hoitamalla tulkkauksen itse taikka kutsumalla paikalla ulkopuolinen tulkki. Oikeus maksuttomaan tulkkaukseen tarkoittaa yksi- ja kaksikielisessä viranomaisessa huolehtimista siitä, että asiakas tulkkauksen avulla ymmärtää viranomaista sekä mahdollisia muita erikielisiä osapuolia käsiteltävänä olevassa asiassa. Asiakkaan tulee siis tosiasiallisesti ymmärtää viranomaista ja muita osapuolia. Kielivaikeudet voivat muutoin johtaa esimerkiksi siihen, että asiakas saa niiden takia viranomaiselta väärää tietoa tai viranomaisen

³⁴⁵ HE 92/2002 vp s. 72 ja 80

³⁴⁶ Hallberg ym. s. 40–41

³⁴⁷ HE 92/2002 vp s. 65, s. 73 ja s. 80

päätös perustuu väärin tosiseikkoihin.³⁴⁸ Osapuolten välistä tulkkausta ei tarvitse toteuttaa täsmälleen sanasta sanaan, mutta tulkkauksen on kuitenkin oltava riittävää siten, ettei esimerkiksi asianosaisen oikeus hyvään hallintoon tai hänen asemansa ja oikeutensa muihin osapuoliin nähden vaarannu. Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu myös huolehtia siitä, ettei tulkin käyttäminen johda asian käsittelyn kohtuuttomaan pitkittymiseen taikka lisävaivaan asianosaisen tai kuultavan kannalta.³⁴⁹ Viranomaisen on toisin sanoen huolehdittava siitä, etteivät hallintolain (434/2003) mukaiset edellytykset asianmukaiseen käsittelyyn vaarannu, vaikka asian käsittelykieli olisikin toinen kuin osapuolten oma kieli.

Oikeus tulla kuulluksi on osa perustuslain (731/1999) 21.2 §:ssä säädettyjä hyvän hallinnon takeita, jotka tulee turvata lailla. Vaatimus lailla säätämisestä on täytetty hallintolain 34.1 §:ssä, jonka mukaan asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Viranomaisessa asiassa kuultavalla on myös oikeus käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia (Kielil 10.1 §). Kuultavan oman kielen suojasta on tarpeellista säätää kielilaissa erikseen, koska henkilöä saatetaan kuulla muussakin kuin omassa asiassaan³⁵⁰. Kuulemisen tarkoituksena on taata asianosaisen oikeusturva, päätöksenteon tasapuolisuus, toimia selvityskkeinona sekä tukea vuorovaikutteisuutta asian käsittelyssä. Asianosaisen oikeusturvan kannalta on keskeistä, ettei viranomainen yleensä saa tehdä häntä koskevaa päätöstä siten, ettei hänelle varata tilaisuutta tulla kuulluksi. Tasapuolisuuden toteutumiseksi asian käsittelyssä asianosaisella on oikeus saada tietoonsa lähestulkoon sama informaatio kuin viranomaisella on käytettävissään. Asianosaisen kuuleminen voi toimia myös asian selvittämiskeinona, mikäli asianosaisella on tietoja, joita viranomainen ei muutoin saisi tietoonsa. Asianosaisen mielipiteen ja kannanottojen kuuleminen tukee lisäksi hallinnon palveluperiaatteen mukaista asian käsittelyn vuorovaikutteisuutta.³⁵¹

Itse kuulemismenettely on myös vastattava laissa säädettyä. Viranomaisella on hallintolain (434/2003) 31.1 §:n mukainen velvollisuus huolehtia siitä, että asia tulee riittävästi ja asianmukaisesti selvitettyksi. Asianosaisen kuuleminen ei siten saa olla vain muodollisuus, vaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että kuuleminen on riittävän tehokasta ja kattavaa. Asianosaisen kannanotoilla ja mielipiteillä on esimerkiksi oltava tosiasialliset mahdollisuudet

³⁴⁸ Ibid.

³⁴⁹ HE 92/2002 vp s. 80; Mäenpää 2003 a s. 149: Hallintoasian käsittely on epäasianmukaista esimerkiksi silloin, kun käsittelyaika muodostuu pidemmäksi kuin kohtuudella voidaan odottaa asian erityispiirteet huomioon ottaen.

³⁵⁰ Ibid.

³⁵¹ Mäenpää 2003 a s. 205

vaikuttaa asiassa annettavaan ratkaisuun.³⁵² Kuultavalla on yhtäläinen oikeus kuin omassa asiassaan kieltään käyttävälläkin valita kansalliskielistä käytettäväkseen myös toinen kuin äidinkiелensä. Lisäksi viranomaisen velvollisuus huolehtia oma-aloitteisesti henkilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta käytännössä koskee myös kuultavana olevaa (KielilL 23.1 §) Kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehtiminen kuulemisen yhteydessä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että toiselle asianosaiselle osoitetut kysymykset sekä muut puheenvuorot on tarvittaessa tulkettava tai käännettävä kuultavalle, mikäli ne voivat vaikuttaa hänen asemaansa asiaa käsiteltäessä. Viranomaisen tulee siten ottaa selville kumpaa kieltä kuultavana oleva henkilö haluaa käyttää sekä huolehdittava tulkkauksen järjestämisestä, ellei viranomaisen itse toimi tulkkina. Viranomaisen tulee siis huolehtia kuultavan oikeudesta käyttää omaa tai valitsemaansa kieltä ilman, että kuultavan itse tarvitsee vedota kyseiseen oikeuteensa.³⁵³

Saamenkielisten asiointi saamelaisten kotiseutualueen viranomaisissa vastaa kaksikielisen viranomaisen käytäntöä suomen ja ruotsin kielen osalta³⁵⁴. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen saamen kielilain (1086/2003) 12.1 §:n mukaan saamelaisilla on oikeus kotiseutualueensa viranomaisissa asioidessaan käyttää valintansa mukaan suomen tai saamen kieltä. Saamelaisten tosiasiallinen mahdollisuus käyttää omaa kieltään kotiseutualueensa viranomaisissa tulisi siten toteutua samoin kuin suomen- ja ruotsinkielisten oikeus kaksikielisissä kunnissa³⁵⁵. Saamen kielilain soveltamispiiriin kuuluvien viranomaisten on myös oma-aloitteisesti huolehdittava saamenkielisten oikeuksien toteutumisesta käytännössä (24.1§)³⁵⁶. Kansalliskieliä koskevasta kielilaista ja saamen kielilaista on muutoinkin löydettävissä yhtäläisyyksiä, joiden käsittely ei tutkielman kansalliskieliin rajautuvan aiheen vuoksi ole tarkoituksenmukaista. Saamelaisille on kuitenkin ainoana vähemmistöryhmänä Suomessa taattu oikeus käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan lain soveltamisalueella, joten saamen kielilain käsittely lyhyesti on perusteltua. Saamen kielestä on myös ainoana vähemmistökielenä annettu oma lakinsa. Tulkkaukseen ja kääntämiseen turvaudutaan saamenkielisen asiakkaan kielellisten oikeuksien

³⁵² Ks. esim. Niemivuo ym. 2003 s. 266–267

³⁵³ HE 92/2002 vp s. 72

³⁵⁴ HE 46/2003 vp s. 36

³⁵⁵ Kotiseutualueen ulkopuolissa lain piiriin kuuluvissa viranomaisissa saamelaisilla on oikeus käyttää saamea omassa asiassa tai kuultavana ollessaan (Saamen kielilL 4.1 §).

³⁵⁶ Saamen kieltä käyttävät pitävät tärkeänä, että viranomaiset osoittaisivat oma-aloitteisesti palvelevansa saamen kielellä. Ks. tarkemmin valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2006 s. 61. Kertomus löytyy kokonaisuudessaan oikeusministeriön verkkosivuilta osoitteesta <http://www.om.fi/uploads/vimir.pdf>

toteuttamiseksi toissijaisena vaihtoehtona silloin, kun asiakkaalla on oikeus käyttää kieltään, eikä viranomaisessa ole saamenkielen taitoista henkilöä³⁵⁷.

Saamelaisten ohella romaneille ja muille ryhmille on turvattu oikeus ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan perustuslain (731/1999) 17.3 §:ssä. Kyseisessä perustuslain pykälässä mainituilla muilla kielillä viitataan lähinnä ulkomaisiin kieliin³⁵⁸. Lisäksi viittomakieltä käyttävien ja vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet tulee turvata lailla (PL 17.3 §). Keinoina perustuslain (731/1999) 17.3 §:ssä mainittujen vähemmistöryhmien kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi on tulkitseminen ja kääntäminen, joista on säädetty hallintolain (434/2003) 26 §:ssä. Tulkitsemalla ja kääntämällä edistetään myös hallintolain hyvän kielenkäytön vaatimusta, sillä ne vaikuttavat olennaisesti viranomaisen käyttämän kielen ymmärrettävyyteen ja selkeyteen³⁵⁹. Tulkitsemista ja kääntämisestä ei kuitenkaan vähemmistöryhmien osalta tarvitse toteuttaa asianosaisen kielelle toisin kuin kansalliskieliä ja saamen kieltä käyttävien osalta. Vähemmistökieltä käyttävällä asianosaisella on edellytysten täytyessä oikeus tulkitsemiseen ja kääntämiseen sellaiselle kielelle, jota hänen voidaan katsoa riittävässä määrin ymmärtävän (HL 26.2 §). Lisäksi edellytyksenä maksuttomalle tulkitsemiselle ja kääntämiselle vähemmistöryhmien osalta on henkilön asianosaisasema ja se, ettei romani-, viittoma- tai muuta kieltä käyttävä asianosainen osaa viranomaisessa käytettävää kielilain mukaan määräytyvää suomea tai ruotsia (HL 26.1 §:n 1 kohta). Edellä sanottu koskee myös asianosaista, joka ei voi tulla ymmärretyksi vammaisuuden tai sairauden vuoksi (HL 26.1 §:n 2 kohta).

Toisaalta vähemmistökieliä samoin kuin kansalliskieliä käyttävän oikeus maksuttomaan tulkitsemiseen ja kääntämiseen koskee vain asioita, jotka voivat tulla vireille viranomaisen aloitteesta (HL 26.1 §). Edellä mainituissa tilanteissa on kyse yleensä viranomaisen asettamasta vaatimuksesta, joka velvoittaa tai rajoittaa asianosaisen oikeuksia. Jotkin asianosaisaloitteiset asiat voivat tulla vireille myös viranomaisen aloitteesta. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi kansalliskieliä käyttävien osalta edellä mainittua sosiaalihuollon antamista henkilölle silloin, kun on ilmeistä, että hän tarvitsee sitä.³⁶⁰ Lisäksi hallintolain 26.3 §:ssä on kielilain 12.2 §:ää vastaava joustolauseke viranomaisen harkinnan perusteella tapahtuvasta tulkitsemisesta ja kääntämisestä. Viranomainen voi siten harkintansa mukaan antaa maksutonta tulkitsemis- ja kääntämisapua myös asianosaisen

³⁵⁷ HE 46/2003 vp s. 41

³⁵⁸ HE 72/2002 vp s. 77: Muilla kielillä voidaan tarkoittaa myös muun kuin pykälässä mainitun kansallisen tai etnisen vähemmistöryhmän käyttämää kieltä, kuten es. juutalaiset ja tataarit.

³⁵⁹ Mäenpää 2003 a s. 173

³⁶⁰ HE 72/2002 vp s. 77

vireille panemissa asioissa taikka muulle henkilölle kuin asianosaiselle. Tulkitseminen ja kääntäminen voidaan siten järjestää ko. tapauksissa keinona turvata asianosaisen oikeudet ja selvittää asia. Tulkitsemista ja kääntämistä ei myöskään tarvitse vähemmistökielten osalta toteuttaa sanasta sanaan. Asianosaisen tulee kuitenkin voida tulkitsemisen ja kääntämisen avulla riittävästi valvoa oikeuksiaan siten, ettei hänen oikeusasemansa vaarannu.³⁶¹

Pohjoismaiden Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä solmittuun kielisopimukseen (Sops 11/1987) on sisällytetty tulkitsemiseen ja kääntämiseen viranomaisessa liittyviä seikkoja, joilta osin sopimusta on syytä tarkastella lyhyesti huolimatta siitä, ettei sopimus koske henkilön kielellisiä oikeuksia omassa maassaan. Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet vaikuttamaan siihen, että sopimusvaltion kansalainen voisi toisen pohjoismaan viranomaisissa ja muissa julkisissa toimielimissä asioidessaan käyttää omaa kieltään sekä suullisessa että kirjallisessa käsittelyssä (2 artikla). Sopimus on muiden kuin rikosasioiden osalta suositusluonteinen. Käytännössä kielisopimuksen 2 artikla siis asettaa viranomaisille ja muille julkisille toimielimille veloitteen mahdollisuuksien mukaan huolehtia siitä, että toisen jäsenvaltion kansalainen saa tarvittavaa ja maksutonta tulkitsemis- ja kääntämistä asiassaan. Toisaalta kielisopimuksen käsittelyn yhteydessä on otettava huomioon myös hallintolain (434/2003) 26 §:n tulkitsemista koskeva säännös, jossa säädetään siis tulkitsemisestä ja kääntämisestä muiden kielten kuin kansalliskielten osalta. Hallintolain tulkitsemisvelvollisuus on suppeampi kuin kielisopimuksen vastaava säännös, koska hallintolaissa tulkitsemisvelvollisuus koskee ainoastaan viranomaisaloitteisia asioita (26.1 §). Viranomainen voi kuitenkin erityisestä syystä huolehtia tulkitsemisestä myös muussa tapauksessa (HL 26.3 §). Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kielisopimusta voitaisiin pitää erityisenä syynä, joka oikeuttaa tulkitsemiseen³⁶².

4.4 Hallintopäätöksen ja muun asiakirjan kieli

Hallintopäätös sekä muu viranomaisen hallintoasiassa laatima asiakirja annetaan kielilain (423/2003) 19.1 §:n mukaan aina asian käsittelykielillä. Alkuperäinen päätös on siten aina yksikielinen, minkä vuoksi kaikki erikieliset asianosaiset eivät voi saada päätöstä alkuperäisenä

³⁶¹ HE 72/2002 vp s. 78–79

³⁶² Lundström 1998 s. 15

omalla kielellään³⁶³. Heidän kielilain (423/2003) 20 §:n mukaista oikeuttaan päätöksen käännökseen käsittelen myöhemmin tässä luvussa. Kielilain 19.1 §:ssä mainitulla muulla viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan asian valmisteluun liittyviä viranomaisen asiakirjoja. Viranomaisen on kielilain 19.2 §:n mukaan mahdollista oman harkintansa mukaan poiketa asian valmisteluun ja käsittelyyn liittyvien asiakirjojen osalta pääsäännöstä, jonka mukaan ne annetaan asian käsittelykielellä. Kyseisestä pääsäännöstä voidaan poiketa muun muassa asian käsittelyn nopeuttamiseksi. Asian valmistelussa käytetyt viranomaisen esittelylistat on esimerkiksi kielilain 19.2 §:n mukaisesti mahdollista laatia suomeksi, vaikka asian osapuolet olisivatkin ruotsinkielisiä. Kielilain 19.2 §:n sisältöä tuleekin tarkastella suhteessa kielilain 26.1 §:ssä määriteltyyn viranomaisen työkieleen eli viranomaisen sisäisessä toiminnassaan käyttämään kieleen. Viranomaisen työkieleksi ei ole kielilain 26.1 §:n mukaan säädetty virka-alueen enemmistökieltä, vaan viranomaiselle on annettu mahdollisuus itse arvioida edistääkö toisen taikka molempien kielten käyttö rinnakkainen parhaiten asian käsittelyä sisäisissä yhteyksissä. Varsinainen päätös on kuitenkin aina annettava asian käsittelykielellä, joten asian osapuolten oikeusturvan ei katsota vaarantuvan valmistelu- ja käsittelyasiakirjojen erikielisten osioiden vuoksi.³⁶⁴

Asianosaisen tulee kielilain 20.1 §:n mukaisesti saada valtion ja kunnan kaksikielisessä viranomaisessa maksuton virallinen käännös asiassa annetusta päätöksestä tai muusta asiakirjasta silloin, kun kyseinen asiakirja on laadittu toisella kielellä kuin hänen omalla kielellään. Muulla asiakirjalla tarkoitetaan asiassa annettuun päätökseen verrattavissa olevaa taikka muutoin asianosaisen oikeusturvan kannalta merkityksellistä asiakirjaa. Asianosaisen oikeus käännökseen koskee käsiteltävässä asiassa niitä osioita, joilla on merkitystä hänen oikeuksiinsa, etuihinsa tai velvollisuuksiinsa. Viranomaisen tulee arvioida käännöksen laajuus tapauskohtaisesti. Hyväksyttävä käännöslaajuus saattaa esimerkiksi edellyttää laajan päätöksen kääntämistä kokonaisuudessaan asiassa, jossa asianosaisen ja muiden osapuolten oikeuksia, etuja tai velvollisuuksia ei voida erottaa toisistaan. Käännöksen on oltava riittävän kattava valituksen tai muun oikeussuojakeinon käyttämistä varten. Viranomaisen harkintavaltaa käännöslaajuuden arvioimisessa vähentää siten se, että asianosaisen oikeusturva on taattava. Viranomaiselle ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi asettaa velvollisuutta yleisesti huolehtia asiakirjojen kääntämisestä tilanteissa, joissa asianosainen ei ole kiinnostunut asiakirjasta, hän ei tarvitse sitä taikka häntä ei tavoiteta. Asiakirjan käännös laaditaan siten vain asianosaisen pyynnöstä.³⁶⁵ Aiemmin voimassa

³⁶³ Tallroth 2004 s. 531

³⁶⁴ HE 92/2002 vp s. 81–83 ja s. 90

³⁶⁵ Ibid.

olleeseen kielilakiin nähden uutta on se, että kielilain 21.1 §:n mukaan laillistetun kääntäjän tekemän käännöksen lisäksi myös viranomaisen itsensä laatima käännös on virallinen. Virallinen käännös tarkoittaa sitä, että käännös on voimassa alkuperäisenä ja sen nojalla on oikeus hakea esimerkiksi muutosta.³⁶⁶

Asianosaisella on edellytysten täytyessä myös yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa oikeus saada maksuton virallinen käännös asiassa tehdystä päätöksestä ja muista asiakirjoista. Asianosaisen oikeus saada perusoikeuksiaan kaventava päätös tai muu asiakirja omalla kielellään huolimatta siitä, mikä on hänen oleskelu- tai asuinkuntansa kieli, on keino suojata henkilöä perusoikeusloukkauksilta. Kyseessä tulee tällöin olla aiemmin käsitelty viranomaisaloitteinen toimi, joka kohdistuu välittömästi henkilön tai tämän huollettavan perusoikeuksiin tai jonka avulla viranomainen asettaa henkilölle velvoitteen (Kielil 20.3 §). Viranomainen on velvollinen antamaan käännöksen asianosaisen pyynnöstä. Nähdäkseni kielellisten oikeuksien merkitystä perusoikeusloukkauksien estämisessä osoittaa myös kielilain esitöissä mainittu yksikielisen viranomaisen mahdollisuus oma-aloitteisestikin antaa käännös asiassa annetusta päätöksestä tai muusta asiakirjasta.³⁶⁷ Vastaavaa viittausta viranomaisen oma-aloitteisuusvelvoitteeseen ei sen sijaan sisälly esitöissä kohtaan, jossa käsitellään valtion ja kunnan kaksikielisen viranomaisen antamaa käännöstä.

Kielenkäytön laadun kannalta on keskeistä, että viranomaisen asianosaiselle antaman hallintopäätöksen on oltava perusteltu ja asianmukainen. Jokaisen oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain (731/1999) 21.2 §:ssä turvattuihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Lailla säätämisen vaatimus on toteutettu hallintolain (434/2003) 45.1 §:ssä, jonka mukaan hallintopäätös on perusteltava. Kielellisten oikeuksien näkökulmasta oikeus perusteltuun päätökseen merkitsee sitä, että päätöksen perustelujen tulee sisältyä päätökseen samankielisenä³⁶⁸. Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, mutta perusteluista luopumisen on perustuttava hallintolain 45.2 §:ssä lueteltuihin tapauksiin. Tutkimuksessa ei käsitellä tarkemmin poikkeuksia perustelovelvollisuudesta muuten kuin toteamalla, että niitä tulee soveltaa suppeasti. Viranomaisen

³⁶⁶ HE 92/2002 vp s. 85.; Saamen kielilain 19 §, joka koskee oikeutta toimituskirjan ja muun asiakirjan käännökseen, vastaa olennaisilta osiltaan kielilain 20 §:ää. Saamenkielisten oikeus maksuttomaan käännökseen on kuitenkin joiltain osin suppeampi ja osin taas laajempi kuin kansalliskieliä käyttävien vastaava oikeus. Ks. tarkemmin HE 46/2003 vp s. 41-42

³⁶⁷ Ks. HE 92/2002 vp s. 85

³⁶⁸ Tallroth 2004 s. 531

on siten aina mahdollista esittää perustelut huolimatta siitä, että jokin poikkeusperuste soveltuisikin kyseiseen ratkaisuun.³⁶⁹

Hallintopäätöksen sisällölle ja perusteluille on asetettu vaatimuksia³⁷⁰. Hallintopäätöksen tulee hallintolain 44.1 §:n mukaisesti sisältää selvästi päätöksen perustelut. Hallintopäätöksessä tulee myös olla yksilöidysti tieto siitä, mihin asiakkaalla on oikeus tai vastaavasti velvollisuus taikka siitä, miten asia muutoin on ratkaistu. Edellä mainitut päätöksen sisältöä koskevat perusvaatimukset edellyttävät sitä, että viranomainen ilmoittaa päätöksessään, mitä asioita päätös koskee ja miten nämä asiat on ratkaistu³⁷¹. Päätöksen sisällölle ja perusteluille asetetuissa vaatimuksissa keskeistä on hallintolain 9.1 §:ssä säädetyn hyvän kielenkäytön vaatimuksen mukainen selkeä ja ymmärrettävä kielenkäyttö. Tutkimuksen aiherajauksen vuoksi keskityn tarkastelemaan hallintopäätökseltä edellytettävää hyvää kielenkäyttöä, mutta hyvän kielenkäytön vaatimus koskee lisäksi muitakin viranomaisen laatimia asiakirjoja kuten tiedotteita sekä ohjeita. Perusteluille ei varsinaisesti hallintolaissa (434/2003) ole säädetty edellä mainittua tarkempia sisällöllisiä tai laadullisia vaatimuksia. Perustelujen tulee kuitenkin olla riittävän selkeitä ja ymmärrettäviä, jotta kyseessä edes voisi olla hallintopäätöksen perustelu.³⁷² Päätöksen sisältöön ja perusteluihin on kiinnitettävä erityistä huomiota silloin, kun kyse on asianosaista velvoittavasta päätöksestä³⁷³.

Päätöksen sisältövaatimukset voidaan jakaa päätökseltä edellytettävään selvyyteen ja sen sisällöltä edellytettäviin tietoihin. Hallintolain 44.1 §:ssä asetettuun selvyysvaatimukseen kuuluu päätöksen täydellisyys, riittävä yksilöinti sekä selkeys. Täydellisyysvaatimus tarkoittaa viranomaisen ratkaisupakkoa hallintoasioissa, minkä vuoksi asiallisesti vireille tulleet ja viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat on käsiteltävä ja ratkaistava. Viranomaisen on lisäksi päätöksessään otettava kantaa kaikkiin asiassa tehtyihin vaatimuksiin.³⁷⁴ Yksilöintivaatimus puolestaan tarkoittaa päätöksessä käytettävän kielen täsmällisyyttä, päätöksen sisällön yksiselitteisyyttä sekä riittävän eriteltyä esitystapaa³⁷⁵. Eriteltävyys viittaa nähdäkseni hallintolain esitöissä todettuun seikkaan, jonka mukaan viranomaisen tulee jakaa antamansa asiakirja havainnollisuuden ja selkeyden vuoksi selvästi erottuviin osiin³⁷⁶. Täsmällisyys ja yksiselitteisyys puolestaan viittaavat siihen, että päätöksestä tulee olla luettavissa asianosaisten edut tai oikeudet taikka hänelle asetetut velvoitteet.

³⁶⁹ Mäenpää 2003 a s. 251

³⁷⁰ Ks. esim. Kulla 2003 s. 204–208

³⁷¹ Mäenpää 2003 a s. 244

³⁷² Mäenpää 2003 a s. 245–248

³⁷³ HE 72/2002 vp s. 59 ja s. 100

³⁷⁴ Mäenpää 2003 b s. 368

³⁷⁵ Kulla 2003 s. 204

³⁷⁶ HE 72/2002 vp s. 59

Viranomaisen ei tule sisällyttää päätökseen osittaisia tai vaihtoehtoisia ratkaisuja.³⁷⁷ Selkeysvaatimus taas edellyttää, että annettava päätös on ajatuksellisesti ja kielellisesti ymmärrettävä. Hallintopäätöksen laatimistavassakin on otettava huomioon hallinnon palveluperiaatteen mukainen asiakaslähtöisyys, minkä vuoksi päätösten kirjoittamistapaa tulisi muokata siten, että tapauskohtaisesti otetaan huomioon asiakkaiden valmiuksissa ja kyvyissä olevat erot³⁷⁸. Oikeusasiamies on myös päätöksessään todennut, että viranomaisen antamien päätösten selkeyttä ja ymmärrettävyyttä parantaa merkittävästi se, että niiden sisältöä muokataan yksilöllisesti³⁷⁹. Päätöksen ymmärrettävyyttä lisää keskeisesti myös virkkeiden lyhyys sekä lauserakenteiden yksinkertaisuus³⁸⁰.

Kokonaisuutena arvioiden päätöksen tulee olla sisällöltään helposti ymmärrettävä ja johdonmukainen, minkä vuoksi siinä tulee välttää raskasta rakennetta sekä teknisiä yksityiskohtia³⁸¹. Hallintopäätöksen tulee sisältää tiedot päätöksen tehneestä viranomaisesta sekä ajankohdasta, päätöksen perusteluista ja lopputuloksesta, asianosaisista sekä henkilöstä, jolta asianosainen voi saada lisätietoja päätöksestä³⁸². Päätöksen perusteluissa on hallintolain (434/2003) 45.1 §:n mukaan ilmaistava asian ratkaisuun vaikuttaneet seikat ja selvitykset sekä sovellettavat säännökset. Asian ratkaisuun vaikuttaneilla seikoilla ja selvityksillä tarkoitetaan tosiasia-perustelua eli tosiasiallisia syitä päätöksen perusteena. Päätöksen perusteena olevat selvitetty tosiasiat on siten yksilöitävä.³⁸³ Tosiseikkoina päätöksessä tulee mainita vain ne seikat, jotka välittömästi tukevat asian lopputulosta³⁸⁴. Päätöksen lopputulosta vastaan puhuvat näkökohdat on kuitenkin esitettävä esimerkiksi silloin, kun asiassa on kyse intressivertailusta osapuolten välillä³⁸⁵.

Päätöksen perustelut edistävät hyvää ja avointa hallintoa sekä päätöksen kohteen mahdollisuutta arvioida itse päätöksen oikeellisuutta ja tarvetta muutoksenhakuun. Perustelut ehkäisevät lisäksi pintapuolisuutta asian käsittelyssä ja auttavat viranomaista kontrolloimaan omaa toimintaansa³⁸⁶. KHO kumosi sekä palautti uudelleen käsiteltäväksi päätöksellään 17.10.2000 N:o 2605 ulkoasiainministeriön päätöksen, koska päätös ei sisältänyt tosiseikkaperusteluja. Ministeriön

³⁷⁷ Mäenpää 2003 a s. 244–245: Päätökseen liitettävät ehdot saattavat kuitenkin sisältää vaihtoehtoisia määräyksiä.

³⁷⁸ Kulla 2003 s. 205

³⁷⁹ Päätös 1124/4/02, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2004 s. 61

³⁸⁰ Kulla 2003 s. 205

³⁸¹ HE 72/2002 vp s. 59

³⁸² Ks. esim. Mäenpää 2003 a s. 247

³⁸³ Kulla 2003 s. 206

³⁸⁴ HE 72/2002 vp s. 100

³⁸⁵ Kulla 2003 s. 206–207

³⁸⁶ Ibid.

päätös koski salassa pidettävien asiakirjojen saatavuutta. Ministeriö oli maininnut päätöksen perusteluina vain julkisuuslain 24.1 §:n 2 kohdan säännöksen, jonka mukaan asianosaisen pyytämät asiakirjat olivat salassa pidettäviä. KHO:n mukaan tosiasiaperustelujen puuttumisen vuoksi arviointi päätöksen oikeellisuudesta³⁸⁷ ei ollut mahdollista. Päätöksen perusteluissa keskeistä on siten konkreettinen tosiasiakuvaus, minkä vuoksi riittävänä perusteluna ei voida pitää mainintaa laissa luetelluista edellytyksistä tai niiden puuttumisesta³⁸⁸.

Oikeusasiamies on päätöksessään kiinnittänyt huomiota siihen, että erityisesti asianosaisen kannalta kielteinen päätös tulee perustella mahdollisimman avoimesti. Perustelut lisäävät luottamusta hallintotoiminnan puolueettomuuteen sekä siihen, että kaikkia asiakkaita kohdellaan johdonmukaisesti ja tasapuolisesti³⁸⁹. Lisäksi tosiasiaperustelujen tarkkaan yksilöintiin tulee kiinnittää huomiota silloin, kun päätöksen oikeudellisenä perusteena on toimivaltasäännös, joka antaa viranomaiselle laajan harkintavallan³⁹⁰. Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt ratkaisussaan huomiota päätökseen, jonka kansaneläkelaitoksen paikallistoimisto oli antanut asianosaiselle. Viranomaisen päätös ei sisältänyt yksilöityjä perusteita siitä, miksi hakemus oli hylätty, vaikka päätöksen perustana oli oikeussäännös, joka antoi viranomaiselle hyvin laajan harkintavallan.³⁹¹ Viranomaisen on siis kiinnitettävä perustelemiseen erityisesti huomiota tapauksissa, joissa sovelletaan sanonnaltaan väljiä säännöksiä, kuten ”erityiset syyt” ja ”yleinen tarve”. Päätöksen perustelut ovat asianosaisen ainoa keino arvioida sitä, onko viranomainen käyttänyt harkintavaltaansa oikein kyseisessä tapauksessa.³⁹²

³⁸⁷ Arviointi liittyi tässä tapauksessa siihen aiheuttaisiko tiedon antaminen asiakirjoista vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille taikka edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä.

³⁸⁸ Kulla 2003 s. 206-207

³⁸⁹ Päätös 1452/2/02, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2003 s. 58

³⁹⁰ Mäenpää 2003 a s. 248

³⁹¹ Päätös 676/1/03, Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2004 s. 61

³⁹² Mäenpää 2003 a s. 248

5. Lopuksi

Asiointikieleen liittyviä oikeuksia on tutkimuksessa käsitelty kahdesta näkökulmasta. Tarkastelun kohteena on ensinnäkin ollut hallinnossa käytettävälle kielelle asetetut laadulliset vaatimukset ja toiseksi asiakkaan oikeus käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan. Hallinnon palveluperiaatteen asiakasnäkökulma on keskeinen tekijä asiointikieleen liittyvien oikeuksien hahmottamisessa. Hallinnon palveluperiaate tarkoittaa sitä, että asiakkaan saama palvelu on asianmukaista ja viranomaisen toteuttaa tehtävänsä tuloksellisesti. Keinona toteuttaa asiakasnäkökulmaa on viranomaiselle sekä hallintolaissa että kielilaissa asetettu velvollisuus oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että asiakkaan asiointikieleen liittyvät oikeudet toteutuvat. Viranomaisen oma-aloitteisuusvelvoite on osa julkisen vallan perusoikeuksien edistämismääräystä. Asiakkaan asiointikieleen liittyvien oikeuksien perusoikeusaseman vuoksi julkinen valta on velvollinen edistämään sitä, että asiointikieleen liittyvät oikeudet toteutuvat osana hyvää hallintoa. Hallinnon modernisoitumiskehitys ja hallinnon palveluperiaatteen mukainen asiakasnäkökulma asettavat nykyään hyvän hallinnon saavuttamiselle entistä korkeatasoisempia vaatimuksia. Asiakasnäkökulma merkitsee sitä, että hallinnon palveluiden asianmukaisuutta ja tuloksellisuutta arvioidaan nimenomaan asiakkaan näkökulmasta.

Palveluperiaatteen laatutason sitomisella asianmukaisuuden vaatimukseen on merkitystä myös viranomaisen kielenkäytön laadun kannalta. Viranomaisen oma-aloitteisuusvelvoite korostuu, koska asiointi on järjestettävä mahdollisimman joustavaksi ja palvelumyönteiseksi. Viranomaisen kielenkäytön laadulla eli asiallisuudella, selkeydellä ja ymmärrettävyydellä on erityistä merkitystä asiakkaan asiointikokemuksen kannalta. Hallinnon palveluperiaatteen tavoitteena on tukea asiakkaan itsenäisiä toimintaedellytyksiä siten, etteivät erot asiakkaiden tiedoissa ja asiointivalmiuksissa vaikuttaisi haitallisesti hallintomenettelyssä. Kielenkäytön laadun kannalta viimeksi sanottu tarkoittaa, että asiakkaan tulee tosiasiallisesti ymmärtää asian sisältö ja saada oman oikeusturvansa takaamiseksi riittävästi tietoa. Keinona korjata asiakkaan tiedolliset puutteet on lisäksi viranomaisen antama neuvonta, jota voidaan pitää hallinnon palveluperiaatteen konkreettisena ilmentymänä. Asiakkaalla on oikeus kielenkäytön laadultaan hyvään ja edellytysten täytyessä myös omakieliseen neuvontaan.

Kielellisten oikeuksien osalta viranomaiselle asetettu oma-aloitteisuusvelvoite merkitsee sitä, että asiakkaan oikeus käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan tulee toteutua ilman, että hänen tarvitsee erikseen vedota siihen. Viranomaisen on siis huolehdittava kielellisten oikeuksien toteutumisesta käytännössä. Oma-aloitteisuusvelvoite liittyy kielellisten oikeuksien osalta keskeisesti myös yhdenvertaisuuteen ja kielelliseen tasa-arvoon, sillä yhdenvertaisuus hallinnossa ei voi toteutua, jos asiakkaan on vaadittava viranomaista huolehtimaan laissa säädettyistä velvollisuuksistaan. Kielellisten oikeuksien kannalta tämä tarkoittaa sitä, ettei hyvän hallinnon mukaisesti voida katsoa sellaista viranomaisen toimintaa, jossa jompaakumpaa kansalliskieltä käyttävän asiakkaan on vaadittava viranomaista huolehtimaan kielellisten oikeuksiensa toteutumisesta. Omakielisen palvelun tulee siis toteutua ilman asiakkaan pyyntöä, jotta hyvän hallinnon voidaan katsoa olevan saatavissa samanlaisin perustein kaikille hallinnon asiakkaille, sekä suomen- että ruotsinkielisille. Jokaisen tulee voida luottaa siihen, että hallinto toimii ja asiat käsitellään oikein riippumatta siitä, millä kielellä hän hallinnossa asioi. Viranomaisen kielenkäytön tulee lisäksi olla ymmärrettävyydeltään yhtä hyvää kaikkien hallinnon asiakkaiden kannalta. Ymmärrettävyydellä viitataan kielenkäytön hyvän laadun lisäksi viranomaisen riittävään kielitaitoon, josta huolehtiminen on kielilaisissa asetettu viranomaisen velvollisuudeksi.

Viranomaisen oma-aloitteisuusvelvoite on keinona turvata asiakkaan oikeudet myös silloin, kun kyse on hallintomenettelyn eri vaiheiden asiointikieleen liittyvistä yksittäisistä oikeuksista. Viranomaisen tulisi lähestyä asiakasta oikealla kielellä jo silloin, kun viranomainen ilmoittaa hallintoasian vireille tulosta taikka vireilläolosta. Asiakkaan itsenäisiä toimintaedellytyksiä asiansa hoitamisessa vahvistaa viranomaisen velvollisuus epäselvässä tilanteessa oma-aloitteisesti tiedustella sitä, kumpaa kieltä asiakas haluaa käyttää. Lisäksi kielikysymyksen esittäminen osoittaa asiakkaalle, että hänellä on asian käsittelykielestä riippumaton oikeus käyttää omaa taikka valitsemaansa kieltä. Oma-aloitteisuusvelvoitteen merkitys asiakkaan oikeuksien turvaamiseksi on luettavissa jo oikeudesta käyttää ja tulla kuulluksi omalla kielellään. Oma kieli käsite korostaa asiakkaan omaa kokemusta siitä, kumman kielen hän itse kokee omaksi kielekseen ja valitsee käytettäväksi viranomaisyhteyksissään. Tulkkauksen ja käännöksen tulee myös olla nimenomaan asiakkaan ja hänen oikeusturvansa kannalta arvioituna riittävää silloin, kun asiakkaan kielelliset oikeudet toteutuvat niiden avulla. Asian vireillepanoon ja -tuloon liittyy myös monenlaisia ohjekirjasia ja lomakkeita, joiden selkeys, ymmärrettävyys sekä saatavuus omalla kielellä vahvistavat asiakkaan itsenäisiä toimintaedellytyksiä. Viranomaisen kaksikielisellä ulkoisella kuvalla on myös yhteys viranomaisen oma-aloitteisuusvelvoitteeseen. Kielelliset oikeudet

toteutuvat käytännössä silloin, kun viranomaisen huolehtii tiedon, lomakkeiden ja esitteiden saatavuudesta molemmilla kansalliskielillä

Erityisesti kielellisiä oikeuksia on tähänastisessa käytännössä käsitelty erillään muusta hallinnosta eräänlaisena lisänä. Tämä on vaikuttanut siihen, että kielelliset oikeudet ovat jääneet liian vähälle huomiolle. Viranomaisen kielenkäytön laadusta ei ennen hallintolakia ollut säännelty laintasolla, vaikka esimerkiksi laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä on jo pitkään katsottu, että kielenkäytön laatuvaatimuksilla on merkityksensä osana hyvää hallintoa. Tutkimuksessa olen pyrkinyt tuomaan esiin, miten suomen ja ruotsin kielen käyttöä määrittelevät kielelliset perusoikeudet sekä viranomaisen kielenkäytön laadulle asetetut vaatimukset tehostavat osaltaan hyvän hallinnon edellytyksiä. Nähtäväksi ja mahdollisen jatkotutkimuksen aiheeksi jää se, miten uuden kielilain kielellisten oikeuksien sekä hallintolain hyvän kielenkäytön vaatimuksen tosiasiallinen sisällyttäminen osaksi hallintokulttuuria onnistuu.