

5.9.2023

EOAK/386/2023

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Hallintoasessori Astrid Geisor-Goman

HARRASTETOIMINTAPALVELUN KIELI

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Helsingin kaupungin menettelyn lapsille ja nuorille suunnatun palvelun nimeämisessä. Kantelun mukaan kaupunki on nimennyt lapsille ja nuorille suunnatut harrastetoimintapalvelunsa englanninkielisillä nimillä "EasySport" ja "FunAction". Lisäksi näitä palveluita esittelevillä verkkosivuilla easysport.fi ja funactionnuorille.fi on ainoastaan suomen- ja englanninkieliset osiot, muttei ruotsinkielistä.

Kantelijan mukaan kaupungin tulee käyttää palveluissaan ja niistä tiedottamisessa kansalliskieliä, mukaan luettuna palvelun nimi. Mikäli kyseessä ei ole nimenomaan tietylle vieraskieliselle kohderyhmälle suunnattu palvelu ryhmän omalla kielellä, ei palvelun nimeäminen vieraalla kielellä ole perusteltua. Erityisen ongelmallista on nimetä juuri lapsille ja nuorille suunnattu palvelu englanniksi. Englannin kielen käyttöala on viime aikoina laajentunut suomalaisessa yhteiskunnassa kansalliskielten kustannuksella, ja nuorisokulttuurissa tämä vaikutus on erityisen vahva. Se, että viranomaistahokin (eli kaupunki) nimeää nuorille suunnatun palvelun englanniksi, on omiaan heikentämään vielä entisestään äidinkielen arvostusta, äidinkieleen identifioitumista sekä kansalliskielten käyttöaloja kokonaisen uuden sukupolven keskuudessa.

Kantelija viittaa oikeusasiamiehen aiempaan päätökseen EOAK/6847/2021, jossa todetaan, että Helsingin kaupungin järjestämän tapahtumakokonaisuuden "Helsinki Education Week" yksinomaan englanninkielinen nimi on ristiriidassa kuuden eri lainkohdan kanssa.

Kantelun mukaan jokainen kyseisessä päätöksessä mainittu lainkohta soveltuu myös tämän tapauksen arvioimiseen. Mutta koska lapsille ja nuorille suunnatun palvelun kielivalinnoissa on kysymys myös siitä, millaisen kielellisen toimintamallin ja kieleen liittyvät arvostukset kokonainen uusi sukupolvi oppii, aivan erityisesti tulisi kiinnittää huomiota kielilain 35 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on perustuslain mukaisesti huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Saman pykälän 3 momentin mukaan viranomaisten tulee toiminnassaan vaalia maan kielellistä kulttuuriperintöä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä.

Viimeksi mainitun säännöksen perusteluissa on viitattu muun muassa siihen, että molempien kansalliskielten käyttöalaa tulisi jatkuvasti kehittää siten, että molemmat kielet myös tulevaisuudessa, vieraskielisten kielivaikutteiden lisääntyessä, pysyvät käyttöalaltaan laajoina ja toimivina kielinä.

2 SELVITYS

Helsingin kaupunki toimitti kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan liikuntapalvelupäällikön antaman selvityksen (liitteenä). Siinä todetaan seuraavaa.

2.1 Taustatietoa toiminnasta

Lasten ja nuorten liikuntapalveluiden tuottaminen Helsingin kaupungin toimesta on aloitettu vuonna 2008. Tätä aiemmin nuorten ohjattujen liikuntapalvelujen tuottamisesta ovat vastanneet Helsingissä pääasiassa urheiluseurat. Urheiluseurojen resurssit ovat kuitenkin keskittyneet pääasiassa kilpaurheilumaiseen valmennustoimintaan, johon osa lapsista ja nuorista ei halua osallistua. Huoli lasten ja nuorten fyysisen kunnon ja terveyden heikkenemisestä nousi Helsingin liikuntavirastossa esiin. Lasten ja nuorten liikuntapalveluiden lisäämiseksi luotiin uudenlainen toimintatapa. EasySport-toimintaa järjestetään heti koulupäivän yhteydessä, koulujen tiloissa eikä toimintaan tarvitse etukäteen ilmoittautua. FunAction-toimintaa järjestetään eri puolilla kaupunkia, eri liikuntapaikoissa.

2.2 Toiminnan tavoite, jota nimeäminen tukee

FunAction -toiminnan kehittäminen oli yksi Helsingin kärkihankkeista, joka perustui nuorten hyvinvointisuunnitelmaan vuosina 2010–2012. FunAction nuorten harrasteliikunta -hankkeen tavoitteena oli, että nuoret itse osallistuisivat harrasteliikuntatoiminnan sisältöjen valitsemiseen. Nuorten toivottiin myös osallistuvan liikkumistilojen valintaan. Vain nuorten omista toiveista nousevien liikuntatoiveiden kautta uskottiin, että etenkin liikuntaa harrastamattomia nuoria voidaan innostaa liikkumaan. Nuorten aktivoinnissa FunAction-toimintaan päätettiin toteuttaa siten, että hauskuus, ilo ja kavereiden kanssa tekeminen korostuisi niin mainonnassa, tiedottamisessa ja kuin markkinoinnissakin.

Elokuussa vuonna 2009 koulujen alettua Itä-Helsingin yläasteiden ja lukioiden rehtoreille lähetettiin kutsu FunAction-toimintapäivään. Tapahtumapäivästä päätettiin käyttää liikuntapäivä-nimen sijasta nimitystä FunAction-toimintapäivä, koska liikunta-sanaa haluttiin välttää.

Jatkossa avoimista tapahtumista päätettiin käyttää nimitystä FunAction-tapahtuma ja koululle suoraan suunnatuista päivistä on käytetty nimitystä FunAction-toimintapäivä.

Sama ideologia on EasySport-toiminnassa. Toiminnan tavoitteena on olla helppoa, hauskaa ja kaikille avointa liikuntaa 3.–6. luokille. EasySportin verkkosivuilta löytyy esittelyvideo toiminnasta myös ruotsin kielellä.

EasySport toiminnasta löytyy myös video ruotsin kielellä tekstitettyinä. Video on saatavilla myös esim. englannin ja arabian kielellä.

2.3 Palveluiden nimeäminen

Palveluiden nimet FunAction ja EasySport on nimetty nuoria innostavasti, toimintaa hyvin kuvaavasti ja suomen kielen liikunta-sanaa tarkoituksella välttäen, sillä toimintaan tavoitellaan mukaan vähän tai ei ollenkaan liikkuvia lapsia ja nuoria. Nuoria on kuultu ja heitä on osallistettu toiminnan suunnitteluun, samalla toiminnan nimi on saanut myös nuorten hyväksynnän. Itse toiminnan sisältö on kuitenkin aina kuvattu suomeksi verkkosivuilla, sekä tapahtumien mainoksissa.

EasySport-toimintaa ei järjestetä ruotsinkielisillä alakouluilla, jonka vuoksi sisältöjä ei ole laitettu ruotsinkielisille verkkosivuille. Ruotsinkielisillä ohjatun liikunnan sivuilla on käännettyä ruotsin kielellä ne toiminnot, mitä yksi kaupungin ruotsinkielinen liikunnanohjaaja pystyy itse järjestämään sekä ohjaamaan. Ruotsinkielinen toiminnan esittely löytyy kuitenkin suomenkielisiltä nettisivuilta.

Helsingin peruskouluissa opiskellaan englannin kieltä jo ensimmäiseltä luokalta alkaen, joten helpot termit Fun, Action, Easy ja Sport on koululaisten mahdollista oppia jo kolmanteen lukuvuoteen mennessä, josta alkaen heidän on mahdollista tulla mukaan EasySport toimintaan. Lisäksi Helsingin peruskoulujen oppilaita useissa kouluissa, joissa toimintaa järjestetään, on oppilaiden äidinkieli jokin muu, kuin suomi tai ruotsi. Helsingin kaupungin tavoitteena on, että toiminta olisi matalalla kynnyksellä avointa myös maahanmuuttajataustaisille lapsille ja nuorille. EasySport ja FunAction nimet ovat omiaan tukemaan sitä seikkaa, että toiminta on katsottu hyvin soveltuvaksi kaikille kansalaisuuksille kielitaustasta ja -taidosta riippumatta. Sitä, että kantelussa mainitut tapahtumanimet ovat englanniksi, mutta kaikki muut tapahtumiin liittyvät palvelut ja viestintä ovat kuitenkin suomeksi (sekä ruotsin kielen taitoisia ohjaajia on paikalla tapahtumissa), ei voida katsoa olevan kielilain tai muunkaan lainsäädännön vastaista. Kielellisiä oikeuksia ei siten loukata.

Helsingin kansainvälistymisen seurauksena mm. englannin kieli on lisääntynyt ja Helsingin kouluissa on paljon oppilaita, joiden äidinkieli on muu kuin suomi tai ruotsi. Lisäksi tiedottamisessa ja viestinnässä on usein yhdistetty EasySport- tai FunAction -nimen perään suomenkielisiä sanoja, kuten -viikko, -tapahtuma tai -harrastustoiminta, jotka ovat omiaan lisäämään kuntalaisten ymmärrystä siitä, minkälaisesta toiminnasta on kyse.

2.4 Verkkosivujen uudistaminen

Helsingin kaupungin liikuntapalveluiden verkkosivut ovat osittain päivittämättä englanniksi ja ruotsiksi. Tällä hetkellä ruotsinkieliset tiedot löytyvät niistä palveluista, joissa ohjauskielenä on ruotsi.

Liikuntapalveluiden verkkosivut ovat vuoden 2023 aikana täysin uudistumassa, ja uusien verkkosivujen valmistuttua kaikki tiedot tulevat löytymään myös ruotsin kielellä.

2.5 Kantelussa viitattu oikeusasiamiehen päätös

Se seikka, että palvelun nimi on englanninkielinen siitä syystä, että monet toimintaan mukaan tavoitelluista osallistujista eivät puhu äidinkielenään suomea tai ruotsia, ei ole ristiriidassa 1) perustuslain 17 §:n 1 momentissa säädetyn lähtökohdan kanssa, että Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Palvelu ja siihen liittyvä viestintä tapahtuvat suomen kielellä ja jatkossa verkkosivujen päivitysprojektin jälkeen myös ruotsin kielellä.

Palvelun nimeäminen ei myöskään ole ristiriidassa 2) kielilain 23 §:n 2 momentin kanssa siitä, että kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi ja viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä, sillä tuotettavissa liikuntapalveluissa palvelukielenä on suomi ja ruotsi. Se seikka, että ainoastaan palvelun nimi on englannin kielellä, ei tee kaupungin toiminnasta kielilain vastaista.

Sama pätee 3) kielilain 32 §:n 1 momentin vaatimukseen siitä, että valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä, sillä tapahtuman sisällöstä tiedotetaan suomen kielellä ja jatkossa myös ruotsin kielellä.

Pelkästään palvelun nimeäminen siten, että se olisi mahdollisimman ymmärrettävä koko kohderyhmän näkökulmasta, ei tarkoita sitä, etteikö Helsingin kaupunki toiminnassaan 4) kielilain 35 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla vaalisi maan kielellistä kulttuuriperintöä eikä edistäisi molempien kansalliskielten käyttämistä.

Toiminnan nimeämisellä on nimenomaan pyritty toteuttamaan 5) hallintolain 9 §:n vaatimusta ymmärrettävästä kielestä siten, että mahdollisimman monella olisi ymmärrys siitä, mitä palvelua tarjotaan.

Pelkkä palvelun englannin kielinen nimi ei estä 6) perustuslain 22 §:n edellyttämää kielellisten perusoikeuksien edistämistä ja hyvän hallinnon toteutumista.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.1.1 Lainsäädäntö ja esityöt

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi, ja perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kielilain 2 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi antaa parempaa kielellistä palvelua kuin kielilaisissa säädetään.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännös ymmärretään ilmauksena periaatteesta, joka ei ulotu vain suomen ja ruotsin kielen käyttöön vaan jättää viranomaiselle mahdollisuuden ottaa vastaan asiakirjoja ja antaa palvelua myös muilla kielillä silloin, kun kenenkään oikeudet eivät kärsi tämän johdosta (PeVM 9/2002 vp).

Kielilain 5 §:n 1 momentin mukaan kielellisen jaotuksen perusyksikkö on kunta. Kunta on joko yksikielinen tai kaksikielinen. Valtioneuvoston asetuksella säädetään joka kymmenes vuosi virallisen tilaston perusteella, mitkä kunnat ovat kaksikielisiä ja mikä on näiden kuntien enemmistön kieli sekä mitkä kunnat ovat suomen- tai ruotsinkielisiä yksikielisiä kuntia.

Kielilain 9 §:ssä säädetään oikeudesta käyttää muita kieliä kuin suomea, ruotsia ja saamea.

Pykälän perusteluissa todetaan muun muassa, että viranomainen ei koskaan ole itse velvollinen käyttämään vieraita kieliä vaan pääsääntö on, että viralliset asiakirjat annetaan jommallakummalla kansalliskielellä, minkä jälkeen ne käännetään (HE 92/2002 vp).

Kielilain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä.

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

Tämä tarkoittaa pykälän perusteluiden mukaan muun muassa velvollisuutta huolehtia siitä, että kilvet ja opasteet sekä lomakkeet ja esitteet ovat näkyvästi esillä molemmilla kielillä (HE 92/2002 vp).

Kielilain 32 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä.

Tiedottamisella tarkoitetaan lain perustelujen mukaan yleisölle, ei yksityiselle, annettavaa yleistä tietoa (HE 92/2002 vp, s. 93).

Samana pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä.

Kielilain 32 §:n 3 momentin mukaan viranomaisten laatimien selvitysten, päätösten tai muiden vastaavien tekstien julkaiseminen ei velvoita kääntämään niitä sellaisenaan. Viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista.

Pykälän perustelujen mukaan pelkää se, että viranomaisen julkaisee esimerkiksi tutkimustuloksia, selvityksiä tai muuta aineistoa Internetissä, ei merkitse, että aineisto välttämättä olisi käännettävä. Säännös ei kuitenkaan kavenna viranomaisen velvollisuutta tiedottaa ja antaa yleisölle tietoa molemmilla kansalliskielillä. Viranomaisella on aina vastuu siitä, että niin suomen- kuin ruotsinkieliseen väestöryhmään kuuluvat saisivat yksilön kannalta oleellisen tiedon omalla kielellään. Yksilön kannalta oleellisen tiedon vähimmäismääränä on pidettävä tietoa kysymyksessä olevasta asiasta sekä yhteystietoja henkilöstä, jolta yksilö halutessaan voi saada asiasta tarkempia tietoja omalla kielellään (HE 92/2002 vp, s. 94).

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

Kielilain 35 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on perustuslain mukaisesti huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Saman pykälän 3 momentin mukaan viranomaisten tulee toiminnassaan vaalia maan kielellistä kulttuuriperintöä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä.

Viimeksi mainitun säännöksen perusteluissa on viitattu muun muassa siihen, että molempien kansalliskielten käyttöalaa tulisi jatkuvasti kehittää siten, että molemmat kielet myös tulevaisuudessa, vieraskielisten kielivaikutteiden lisääntyessä, pysyvät käyttöalaltaan laajoina ja toimivina kielinä. Edelleen perusteluissa on todettu, että sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden turvaamiseen tähtäävät toimenpiteet eivät rajoitu ainoastaan Suomen rajojen sisäiseen julkisen vallan toimintaan, sillä säännöksen tarkoittamia erityistoimenpiteitä voivat olla esimerkiksi molempien kansalliskielten käyttö ja näkyvyys kansainvälisissä järjestöissä tai muissa kansainvälisissä yhteyksissä.

Edelleen todetaan, että molempien kansalliskielten käytännön toimivuuden ja näkyvyyden takaamista voidaan pitää erityisen tärkeänä Euroopan unionissa, jossa sekä suomen että ruotsin kieli virallisesta asemastaan huolimatta ovat tosiasiallisia vähemmistökieliä. Säännöksen tarkoittamat erityistoimenpiteet voivat koskea kansalliskielten virallista asemaa ja todellisia käyttömahdollisuuksia sekä niiden käyttöalaa ja kielenhuollollista tilaa (HE 92/2002 vp).

Hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Säännöksen perusteluiden mukaan näihin vaatimuksiin kuuluu sellainen ilmaisutapa, jonka perusteella asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Säännös edellyttää esitystavalta sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä. Vaatimus hyvästä kielenkäytöstä koskee sekä kirjallista että suullista ilmaisutapaa.

Säännös edellyttää perusteluidensa mukaan, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Säännöksen soveltamisala rajoittuu kuitenkin kielelliseen ilmaisutapaan, eikä sillä ole tarkoitettu asettaa erityisiä muotovaatimuksia viranomaisen laatimien asiakirjojen ja tiedotteiden ulkoasulle (HE 72/2002 vp, s. 59).

3.1.2 Aiempia laillisuusvalvontakannanottoja¹

Oikeusasiamiehen arvioitavana on ollut suomenkielisen terveydenhuollon yksikön yksikielisesti englanninkielinen nimi Stroke Unit (dnro 4032/4/08). Tässä asiassa oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa oikeusministeriö arvioi asiaa muun muassa kielilain 35 §:ssä säädetyn kansalliskielten käytön edistämismääräyksen näkökulmasta.

Oikeusministeriö viittasi muun muassa siihen, että englannin kielen lisääntynyttä käyttöä virallisissa yhteyksissä on pidetty huolestuttavana suomenkielisen ammattisanaston kehittymisen kannalta. Sillä, että viranomainen käyttää toiminnassaan vieraskielisiä nimiä kansalliskielten sijaan, voidaan ministeriön tuolloisen lausunnon mukaan katsoa olevan tietynlainen epäsuora vaikutus, joka saattaa tulevaisuudessa heijastua yhä enemmän myös muualla yhteiskunnassa esiintyviin käytäntöihin.

Oikeusasiamies totesi edellä mainitussa asiassa antamassaan päätöksessä muun muassa seuraavaa:

Ainoastaan englanninkielisen nimityksen antamista viranomaiselle tai sen toimintayksikölle ja nimityksen esiintymistä sellaisenaan yleisölle suunnatussa tiedottamisessa voidaan arvostella usein perustein.

Menettely ei ollut ensinnäkään sopuosinnassa sen perustuslaissa säädetyn lähtökohdan kanssa, että Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi.

Toiseksi menettely ei ollut kielilain nimenomaisen säännöksen tarkoittamalla tavalla omiaan vaalimaan maan kielellistä kulttuuriperintöä eikä edistämään molempien kansalliskielten käyttämistä.

Kolmanneksi menettely ei toteuttanut kielilain sääntöä siitä, että viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti osoittaa yleisölle käyttävänsä viranomaisen virka-alueen mukaisesti määräytyvää kieltä.

Neljänneksi menettely ei täyttänyt hallintolain vaatimuksia asianmukaisesta palvelusta ja neuvonnasta sekä ymmärrettävästä kielestä näissä yhteyksissä.

Viidenneksi menettely ei ollut perustuslain edellyttämällä tavalla omiaan edistämään kielellisten perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumista.

Edellä todetusta seurasi, että Stroke Unit viranomaisen toimintayksikön nimityksenä ei ollut kielellisiä oikeuksia eikä hyvää hallintoa koskevan sääntelyn mukainen.

¹ Tässä esitellyt ratkaisut on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla (www.oikeusasiamies.fi).

Oikeusasiamies on päätöksessään EOAK/5003/2019 ottanut kantaa kaksikielisen keskussairaalan yhteyteen perustetun valtakunnallisena potilasturvallisuuden yhteistyöverkostona toimivan keskuksen nimen asianmukaisuuteen. Keskuksen nimeksi annettiin alun perin No-Harm Center.

No-Harm Center poikkesi edellä käsitellystä Stroke Unit -tapauksesta oikeusasiamiehen mukaan lähinnä siinä, että keskus ei tarjoa palveluita suoraan kansalaisille niin, että ihmiset asioisivat siellä. Toisaalta se kuitenkin tuottaa yleisölle palvelua julkaisemalla potilasturvallisuutta koskevaa tietoa. Kyse ei siten ollut vain sisäisestä toiminnasta. Siksi Stroke Unit -tapauksessa esitetyt johtopäätökset pätevät lähtökohtaisesti myös nimeen No-Harm Center.

Keskuksen nimi on nyttemmin olemassa molemmilla kansalliskielillä (Potilas- ja asiakasturvallisuuden kehittämiskeskus, Utvecklingscentret för klient- och patientsäkerhet). Keskuksen ulospäin suuntautuvassa toiminnassa, etupäässä tiedottamisessa, käytetään niin ikään kumpaakin kansalliskieltä. Oikeusasiamies piti näitä keskussairaalan toimenpiteitä asianmukaisina ja aiemman Stroke Unit -päätöksensä lähtökohtien mukaisina. Tämän vuoksi asia ei enää edellyttänyt oikeusasiamiehen enempää toimenpiteitä.

Oikeusasiamies on lentokieltoaluetta osoittavan opasteen (No drone zone) kieltä koskevassa päätöksessään (EOAK/4345/2017) arvioinut asiaa sekä kielilain että hallintolain näkökulmasta ja todennut hyvän hallinnon näkökulmasta seuraavaa:

”Hallintolaki asettaa vaatimuksen viranomaisten käyttämän kielen selkeydelle ja ymmärrettävyydelle.

Palveluperiaatteeseen kuuluva asianmukainen palvelu ja asiakkaiden tarpeista lähtevä asiakaslähtöisyys palveluiden järjestämisessä sekä neuvontavelvoitteen asianmukainen täyttäminen puolestaan edellyttävät selkeän ja ymmärrettävän kielen käyttämistä myös yleisölle suunnatussa tiedottamisessa, viestinnässä ja opastuksessa. Vaikka hallintolain hyvän kielenkäytön vaatimus koskee lähinnä kansalliskielten käyttämistä, perimmältään siinä on kysymys viranomaisten viestinnän ymmärrettävyydestä. Pelkästään englannin käyttäminen ei lähtökohtaisesti täytä tätä vaatimusta.”

Oikeusasiamiehen arvioitavana on ollut myös kysymys valtioneuvoston hankerekisterissä julkaistavien hankkeiden nimistä (EOAK/1167/2019). Eräiden oikeusministeriön hankkeiden nimet olivat vain englanniksi. Oikeusasiamies totesi seuraavaa:

”Totean, että osuva hankkeen nimi voi jo itsessään olla hanketta valaiseva tieto, joka herättää hankkeita seuraavan henkilön mielenkiinnon ja ohjaa hänet perehtymään lähemmin niiden sisältöön. Viranomaisen toimeenpanemat hankkeet kuvaavat osaltaan sitä, mitä viranomainen tekee tai millaisia asioita sen toimialaan kuuluu.

Jos kyseessä olisi vain viranomaisen sisäiseen työskentelyyn tarkoitettu hanke, josta ei julkaistaisi lainkaan tietoja yleisölle, hankkeen nimellä ei olisi yleisön kannalta käytännön merkitystä ja viranomaisella olisi tällöin laajempi vapaus valita käytettävä kieli. Nyt ei kuitenkaan ole ollut kyse tällaisista sisäisistä vaan hankerekisterissä julkaistuista julkisista hankkeista.

Ministeriön hankkeiden julkaisemisella hankerekisterissä edistetään viranomaistoiminnan avoimuutta ja yleisön tietoisuutta vireillä olevista hankkeista. Kyse on viranomaisten tiedottamisesta ja velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Tämä korostaa hankkeiden nimeämisen ymmärrettävyyden merkitystä niin asiasisällön puolesta kuin kielellisestikin. Siksi ei ole vailla merkitystä se, miten viranomaisten hankkeet kulloinkin tapauskohtaisesti nimetään.

Asiassa ei ole tullut ilmi selkää oikeudellisesti sitovaa perustetta sille, miksi esimerkiksi hankkeisiin mahdollisesti sisältyvä raportointivelvoite kansainväliselle taholle ja siihen mahdollisesti liittyvä vieraan kielen käyttövelvoite jo sinänsä edellyttäisi kansallisella tasolla myös hankkeen nimeämistä vain vieraalla kielellä kansalliskielet sivuuttaen.

Kansalliskielten perustuslaissa turvattu asema huomioon ottaen niiden syrjäyttäminen vaatisi mielestäni hyvin vahvan ja vakiintuneen oikeudellisen perusteen ja sen olemassaolon osoittamisen. Korostan myös sitä, että kansalliskielten vaalimista koskevan kielilain 35 §:n 3 momentin perusteluissa on nimenomaisesti viitattu säännöksen tarkoituksena erityistoimenpiteinä muun muassa molempien kansalliskielten käyttöön ja näkyvyyteen kansainvälisissä järjestöissä tai muissa kansainvälisissä yhteyksissä ja erikseen pidetty erityisen tärkeänä molempien kansalliskielten käytännön toimivuuden ja näkyvyyden takaamista Euroopan unionissa.

Johtopäätökseni on, että kaksikielisen valtion viranomaisen tehtäviin ja toimialaan kuuluvien yleisölle julkaistavien hankkeiden nimeäminen vain vieraalla kielellä

1. ei ole sopusoinnussa sen perustuslain 17 §:n 1 momentissa säädetyn lähtökohdan kanssa, että Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi;
2. ei toteuta kielilain 23 §:n 2 momentin lähtökohtaa siitä, että kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi ja viranomaisen tulee sekä palveluksessaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä;
3. ei toteuta kielilain 32 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä;
4. ei ole kielilain 35 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla omiaan vaalimaan maan kielellistä kulttuuriperintöä eikä edistämään molempien kansalliskielten käyttämistä;
5. ei toteuta hallintolain 9 §:n vaatimusta ymmärrettävästä kielestä, mikäli henkilö ei osaa englantia;

6. ei ole perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla omiaan edistämään kielellisten perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumista.”

Oikeusasiamies on päätöksessään EOAK/6847/2021, joka koski Helsingin kaupungin menettelyä tapahtumakokonaisuuden Helsinki Education Week -nimeämisessä yksikielisesti englannin kielen nimellä todennut erityisesti kielilain näkökulmasta seuraavaa:

”Kielilain 23 §:n 2 momentin perusteella kaksikielisen viranomaisen on kaikessa toiminnassaan osoitettava yleisölle käyttävänsä molempia kansalliskieliä. Tämä koskee mielestäni selvästi myös nyt esillä olevan kaltaisten viranomaisen toimialaan kuuluvien tapahtumien nimeämistä. Tapahtuman nimeäminen ja nimen esillä pitäminen on myös osa tapahtumaa koskevaa tiedottamista. Ainoastaan poikkeuksellisesti esimerkiksi opasteissa voidaan kielilain mukaan kansalliskielet syrjäyttää kansainvälisen käytännön johdosta. Nyt ei käsitykseni mukaan ole kyse tällaisesta tilanteesta, eikä tapahtumaa ylipäätään ollut edes suunnattu yksinomaan ulkomaisille tahoille. Katson kaiken kaikkiaan jäävän oikeudellisesti kestävästä vastausta vaille sen, miksi tapahtumaa ei ollut nimetty myös kansalliskielillä.”

Oikeusasiamiehen mukaan kaupungin tapa nimetä järjestämänsä tapahtumakokonaisuus yksinomaan englannin kielellä oli ristiriidassa edellä lueteltujen kuuden lainkohdan kanssa. Helsingin kaupunki on sittemmin nimennyt tapahtuman suomeksi (Helsinki oppii -teemaviikot) ja ruotsiksi (Helsingfors lär sig -temaveckan).

Olen tuoreessa koulujen Safety Zone -turvatolppien nimeämistä koskevassa ratkaisussani (EOAK/3449/2023) todennut seuraavaa:

”Turvatolpat teksteineen voidaan mielestäni rinnastaa kielilain tarkoittamiin viranomaisen pystyttämiin kilpiin ja vastaaviin opasteisiin. Ne opastavat oppilasta hälyttämään apua erilaisissa häirintä- ja muissa ongelmatilanteissa. Tällöin niiden tekstien tulee määräytyä voimassa olevan kielellisiä oikeuksia koskevan lainsäädännön mukaisesti. Pelkän vieraan kielen käyttäminen kansalliskielet sivuuttaen on kilvissä mahdollista vain poikkeuksellisesti, jos sen voidaan osoittaa perustuvan kansainväliseen käytäntöön. Tässä tapauksessa tästä ei käsitykseni mukaan ole kyse.

Toinen ulottuvuus näiden tolppien osalta liittyy lasten oikeusturvaan, joka mielestäni korostaa turvatolpan tarkoituksen ja ymmärrettävyyden merkitystä. Turvatolppien asentamisen taustalla on nimenomaan pyrkimys estää kiusaamista ja vaaratilanteita, mikä erityisesti korostaa tolppien käyttötarkoituksen ja ymmärrettävyyden merkitystä. Tämäkin ulottuvuus kytkeytyy kiinteästi paitsi viranomaisen tiedottamiseen myös kielelliseen ulottuvuuteen.

Turvatolppien yksinomaan englanninkielinen nimi ei edistä suomenkielisessä tai ruotsinkielisessä koulussa niiden tarkoitusta taikka niiden kielellistä ymmärrettävyyttä, joka kytkeytyy taas olennaisesti hyvään hallintoon. Mielestäni tarkastelussa oleva turvatolpan nimi ”Safety Zone” ei ole ymmärrettävä, jos lapsi ei osaa eikä ymmärrä englantia.

Johtopäätökseni on, että kansalliskielten syrjäyttäminen kokonaan kouluissa käytetyn turvatolpan nimeämisessä on kielilainsäädännön ja aiemman yliempien laillisuusvalvojen laillisuusvalvontakäytännön perusteella ristiriidassa kansalliskieliamme ja niiden käyttöä eri yhteyksissä koskevan lainsäädännön kanssa.

Asiassa on merkillepantavaa se, että Tampereen kaupungin perusopetuksen johtoryhmässä on käsitelty nyt kysymyksessä oleva kantelijan huoli lasten edusta ja kansalliskielten syrjäytymisestä. Johtoryhmässä on todettu, että kantelijan huoli on aiheellinen ja teksti ”Safety Zone” ei välttämättä sovellu perusopetuksen käyttöön ottaen huomioon hyvän hallinnon ja kielilainsäädännön vaatimukset sekä myös perusopetuslain mukainen lapsen etu. Näin ollen Tampereen kaupungin perusopetuksen johtoryhmässä on päätetty korvata turvatolppien teksti ”Safety Zone” tekstillä ”TURVATOLPPA”, josta oikeusasiamiehen kansliaan toimitettiin havainnekuva.”

Pidin kaupungin ilmoittamaa toimenpidettä paitsi hyvänä myös välttämättömänä asian saattamiseksi lailliseen tilaan. Asian tultua korjatuksi tyydyin kiinnittämään sivistyspalveluiden huomiota kyseisessä päätöksessäni esiin tuomiini kielellisiä oikeuksia koskeviin näkökohtiin. Lisäksi korostin, että kielelliset oikeudet olisi tullut ottaa asianmukaisesti huomioon jo hankkeen suunnitteluvaiheessa.

3.2 Arviointi

Aivan aluksi haluan tähdentää pitäväni erittäin hyvänä sitä, että Helsingin peruskoulujen yhteyteen on jo pitkään järjestetty nyt esillä olevan kaltaista toimintaa, jolla pyritään edistämään lasten ja nuorten liikkumista harrastetoimintana. Huoli nuorten liikkumisen vähenemisestä on eittämättä aiheellinen. Toisaalta liikunnan vähyys nuorten keskuudessa ja nuorten fyysisen kunnon ja terveyden heikkeneminen johtunevat käsitykseni mukaan ehkä korostuneemmin kuitenkin joistakin muista tekijöistä kuin nimenomaan siitä, että jokin toiminta (liikunta) olisi nimetty kansalliskielillämme englanninkielisen nimen asemesta.

Yhtä lailla perusteltuna pidän huolta kansalliskielten syrjäytymisestä englannin kielen kustannuksella. Tätä huolta kuvastaa se, että valtiovalta on laatinut kokonaisvaltaisen kielipoliittisen ohjelman maan kansalliskielten turvaamiseksi. Kansalliskielistrategia hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 2.12.2021².

² Kansalliskielistrategia on hallituksen kielipoliittinen tahdonilmaisu, joka viitoittaa kansalliskieliä koskevaa politiikkaa yli hallituskausien. Strategiaan sisältyvät käytännön toimenpiteet toimivat takuuna sille, että työ kansalliskielten edistämiseksi valtioneuvostossa on paitsi jatkuvaa, myös konkreettista ja määrätietoista. Kansalliskielistrategia koostuu kolmesta päätavoitteesta: oikeus palveluihin omalla kielellä, kansalliskielten aseman turvaaminen sekä elävä kaksikielisyys. Lisäksi strategiassa katsotaan tärkeäksi edistää nimenomaisesti maahanmuuttajien pääsyä Suomen kieliyhteisön jäseneksi ja kotoutumista molemmilla kansalliskielillä. Strategian tavoitteena on turvata, että Suomessa on jatkossakin kaksi elävää kansalliskieltä. Suomen kielen osalta päätavoitteena on kielen käyttöalan kaventumisen estäminen. Ruotsin kielen osalta tavoitteena on ruotsinkielisten palvelujen toimivuuden ja saatavuuden turvaaminen sekä kieliyhteisön elinvoimaisuuden vahvistaminen.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on sängen usein jouduttu korostamaan sitä lähtökohtaa, että kielilaki asettaa kielellisen palvelun minimivaatimukset ja että niin yksi- kuin kaksikielinen viranomainen voi aina antaa parempaa kielellistä palvelua kuin kielilain minimivaatimukset edellyttävät, mikä voi tarkoittaa myös esimerkiksi vieraskielistä palvelua ja tiedottamista. Yhtä lailla oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on korostettu sitä lähtökohtaa, että tällöin kyse on kuitenkin siitä, että vieraskielistä palvelua annetaan kansalliskielen tai -kielten ohella eikä se tai ne syrjäyttäen.

Korostan, että myös lapsille ja nuorille suunnatussa viranomaisten järjestämässä palvelussa tulee noudattaa kielilain ja hallintolain velvoitteita. Tällöin esimerkiksi toiminnan ensisijaisen kohderyhmän hyväksynnällä yksinomaan vieraskielisen nimen käytölle, mihin kaupunki on viitannut, ei sinänsä ole laillisuusvalvonnan näkökulmasta oikeudellista merkitystä.

Kielilain 23 §:n 2 momentin perusteella kaksikielisen viranomaisen on kaikessa toiminnassaan osoitettava yleisölle käyttävänsä molempia kansalliskieliä. Tämä koskee mielestäni selvästi myös nyt esillä olevan kaltaisen viranomaisen toimialaan kuuluvan liikunta- tai harrastepalvelutoiminnan nimeämistä, vaikka palvelu itsessään toteutettaisiin kansalliskielillä.

Palvelun nimeäminen ja nimen esillä pitäminen on myös osa palvelua koskevaa tiedottamista. Ainoastaan poikkeuksellisesti esimerkiksi opasteissa voidaan kielilain mukaan kansalliskielet syrjäyttää kansainvälisen käytännön johdosta. Nyt ei käsitykseni mukaan ole kyse tällaisesta tilanteesta.

Katson kaiken kaikkiaan jääneen oikeudellisesti kestävästä vastausta vaille sen, miksi tarkastelussa olevia liikuntapalveluita ei ole nimetty myös kansalliskielillä.

Johtopäätökseni on, että molempien kansalliskielten syrjäyttäminen kokonaan kyseisten liikuntapalveluiden nimeämisessä on edellä kohdassa 3.1 selostetun lainsäädännön ja edellä kohdassa 3.2 selostetun aiemman laillisuusvalvontakäytännön (eritoten Helsinki Education Week -tapaus, EOAK/6847/2021) perusteella seuraavalla tavalla ristiriidassa kansalliskieliamme koskevan lainsäädännön kanssa:

1. Menettely ei ole sopusoinnussa sen perustuslain 17 §:n 1 momentissa säädetyn lähtökohdan kanssa, että Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi;
2. Menettely ei toteuta kielilain 23 §:n 2 momentin lähtökohtaa siitä, että kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi ja viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä;

3. Menettely ei toteuta kielilain 32 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä;
4. Menettely ei ole sopusoinnussa kielilain 35 §:n 1 momentissa säädetyn lähtökohdan kanssa, jonka mukaan julkisen vallan on perustuslain mukaisesti huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan
5. Menettely ei ole kielilain 35 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla omiaan edistämään molempien kansalliskielten käyttämistä tai vaalimaan maan kielellistä kulttuuriperintöä eikä edistämään molempien kansalliskielten käyttämistä.
5. Menettely ei toteuta hallintolain 9 §:n vaatimusta ymmärrettävästä kielestä, mikäli henkilö ei osaa englantia;
6. Menettely ei ole perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla omiaan edistämään kielellisten perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumista.

Helsingin kaupungin kulttuuri ja vapaa-ajan toimiala on selvityksenantohetkellä ilmoittanut, että sen verkkosivut olivat osittain päivittämättä englanniksi ja ruotsiksi. Ruotsinkieliset tiedot löytyivät niistä palveluista, joissa ohjauskielenä on ruotsi. Kulttuuri ja vapaa-ajan toimialan verkkosivut ovat selvityksen mukaan vuoden 2023 aikana täysin uudistumassa, ja uusien verkkosivujen valmistuttua kaikki tiedot tulevat löytymään myös ruotsin kielellä.

4 TOIMENPITEET

Saatan Helsingin kaupungin kulttuuri ja vapaa-ajan toimialan tietoon edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen lähettämällä sille jäljennöksen päätöksestäni.

Samalla pyydän toimialaa ilmoittamaan minulle 31.12.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aihetta.