



Suomalaisuuden Liitto ry
Aurorankatu 7 A 1
00100 HELSINKI

1/6

ASIA

Tasapuolisuus kieliryhmien edustajien valinnassa

KANTELU

Suomalaisuuden Liitto ry, jäljempänä Suomalaisuuden Liitto, on kantelussaan 18.1.2019 oikeuskanslerille arvostellut kieliasia-ineuvottelukuntaa, neuvottelukunnan puheenjohtajaa ja nimeämiään neuvottelukunnan sihteereitä siitä, että kieliasia-ineuvottelukunta on päättänyt olla kutsumatta Suomalaisuuden Liiton kieliasia-ineuvottelukunnan vuonna 2018 järjestämille kieliasia-ineuvottelupäiville.

Kantelun mukaan Suomalaisuuden Liitto on jäsen oikeusministeriön asettamassa kansalliskieliverkostossa, jonka jäseninä ovat ministeriöiden kansalliskieliyhdyshenkilöt sekä asiantuntijat Suomalaisuuden Liiton lisäksi Svenska Finlands folkting-nimisestä järjestöstä, Opetushallituksesta ja Suomen Kuntaliitosta.

Suomalaisuuden Liitto on kansalliskieliverkoston jäsenenä kutsuttu verkoston 2015 alkaneena toimikautena vuosittain järjestetyille kieliasia-ineuvottelupäiville. Vuonna 2018 Suomalaisuuden Liitto jätettiin kuitenkin kutsumatta neuvottelupäiville. Suomalaisuuden Liiton toiminnanjohtajan tiedusteltua syytä tähän kieliasia-ineuvottelukunnan pääsihteeri kertoi kutsumatta jättämisen syynä olevan, että kieliasia-ineuvottelukunta oli päättänyt niin. Kutsumatta jättämisellä haluttiin muun muassa varmistaa, että muille osallistujille riittäisi tilaisuudessa tarpeeksi aikaa. Kantelun mukaan pääsihteeri kertoi lisäksi neuvottelukunnan joutuneen pohtimaan kieliryhmiä ja miettimään, mikä on kenenkin mandaatti edustaa tiettyä kieliryhmää. Pääsihteerin kertoman mukaan suomen kieli ja suomen kielen asema olivat jo edustettuina neuvottelukunnassa puheenjohtajan edustaman Kotikielen seuran kautta.

Kantelun mukaan neuvottelukunnan puheenjohtaja vuorostaan kertoi, että päätöstä kutsumatta jättämisestä ei ollut tehty, vaan sen sijaan oli päätetty kutsua ainoastaan neuvottelukunnan varsinaiset jäsenet eli ne, jotka edustavat niitä niin sanottuja kieliryhmiä, jotka on mainittu perustuslaissa. Suomen kielen oli katsottu olevan jo mukana, koska neuvottelukunnan puheenjohtaja edusti suomen kieltä.

Kantelun mukaan tästä ilmoituksesta huolimatta Svenska Finlands folkting oli kutsuttu tilaisuuteen, vaikka se ei ole neuvottelukunnan virallinen jäsen. Kutsumatta jättäminen oli siten koskenut vain Suomalaisuuden Liittoa.

Suomalaisuuden Liiton toiminnanjohtaja kysyi myös sähköpostitse 30.10.2018 neuvottelukunnan sihteeriltä, mistä olisivat saatavilla ne kieliasiat neuvottelukunnan pöytäkirjat, joissa kerrotut päätökset oli tehty. Hänen viestiinsä ei kuitenkaan ollut vastattu mitään.

SELVITYS

Kieliasian neuvottelukunnan 18.2.2019 antamassa selvityksessä todetaan, että kieliasian neuvottelukunta on vuodesta 2016 lukien järjestänyt vuosittain kieliasian neuvottelupäivät, joiden tarkoituksena on pöytäkirjamerkinnän 27.4.2016 mukaan eri kieliryhmien ja hallituksen välinen vuoropuhelu. Merkinnän mukaan neuvottelupäiville on tarkoitus kutsua eri kieliryhmien edustajia keskustelemaan ja ottamaan kantaa ajankohtaisiin kieliasioihin vaikuttaviin hankkeisiin. Ideana on, että ministeri pystyisi olemaan läsnä ja kuuntelemaan, mitä Suomen eri kieliryhmillä on sanottavanaan kielellisistä olosuhteista, sekä keskustelemaan kielikysymyksistä näiden kanssa.

Selvityksen mukaan kieliasian neuvottelukunnan ja sen työvaliokunnan pöytäkirjoista ei suoranaisesti ilmene päätöstä siitä, mitkä tahot kutsutaan neuvottelupäiville. Neuvottelukunnan jäsenet ovat evästyksenään ehdottaneet erilaisia tahoja. Pöytäkirjoissa on myös mainittu sellaisia jäsenten ehdottamia tahoja, jotka käytännön syistä ovat rajautuneet pois neuvottelupäivien järjestelyjen edetessä. Suomalaisuuden Liitosta ei löydy mainintaa pöytäkirjoista, eikä suomen kielen edustusta neuvottelupäivillä ole pöytäkirjamerkintöjen mukaan käsitelty neuvottelukunnan kokouksissa. Suomen kieltä edustavat tahot ovat kuitenkin olleet hyvin edustettuina neuvottelukunnassa. Neuvottelupäiviä johtaa neuvottelukunnan puheenjohtaja. Kuluvan kauden puheenjohtaja on tehnyt väitöskirjansa suomen kielestä ja on suomen kielen käyttöä ja tutkimusta edistävän Kotikielen seuran johtokunnan esimies, Kotimaisten kielten keskuksen neuvottelukunnan puheenjohtaja sekä Helsingin yliopiston humanistisen tiedekunnan professori ja dekaani.

Vuoden 2018 neuvottelupäivän teemana oli koulutus ja tieto kielistä ja kieliryhmistä. Neuvottelupäiville oli ensisijaisesti kutsuttu perustuslaissa mainitut kieliryhmät. Svenska Finlands folkting, Saamelaiskäräjät ja Kolttien kyläkokous on kutsuttu sillä perusteella, että ne ovat vaaleilla valittuja elimiä. Romaniasian neuvottelukunta on kutsuttu, koska se on valtioneuvoston asettama ja koska se edustaa romanikielistä väestöä hyvin. Kuurojen liitto ry ja Finlands svenska teckenspråkiga rf edustavat Suomessa puhuttuja viittomakieliä. Karjalan kieli on Suomessa puhuttu autoktoninen kieli, ja siihen sovelletaan alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevaa eurooppalaista peruskirjaa (SopS 23/1998). Koska karjalankieliset Suomessa esittävät eriäviä kantoja kielen varieteeteistä, on tilaisuuteen kutsuttu sekä Karjalan kielen seura että Suojärven pitäjäseura. Muita kieliryhmiä edustamaan on kutsuttu Etnisten suhteiden neuvottelukunta. Koska suomen kieltä koskevat kysymykset yleisesti ottaen ovat erilaisia kuin muiden kieliryhmien kohtaamat haasteet, on neuvottelupäivässä priorisoitu ne kieliryhmät, jotka edustavat vähemmän puhuttuja kieliä. Suomalaisuuden Liitto osallistui vuoden 2017 neuvottelupäiville, mutta ei aikataulusyistä ehtinyt esittää tuolloin puheenvuoroaan. Selvityksessä todetaan, että kieliasian neuvottelupäivä on seminaarityyppinen tilaisuus ja neuvottelukunnan uusi toimintamuoto, joka edelleen kehittyy. Selvityksen mukaan neuvottelukunta päättää itse, ketkä neuvottelupäivään kutsutaan.

Selvityksen mukaan neuvottelukunnan sihteeri on ollut virkavapaalla ajankohtana, jona Suomalaisuuden Liiton toiminnanjohtaja on lähettänyt hänelle sähköpostia. Sihteerillä on ollut käytössä automaattinen vastausviesti, jossa on ollut pääsihteerin yhteystiedot mahdollisia yhteydenottoja varten.

RATKAISU

Kielellisistä oikeuksista ja kieliasiain neuvottelukunnasta

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Saman pykälän 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälän 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käänösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Kielilain 35 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on perustuslain mukaisesti huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Kieliasiain neuvottelukunnasta säädetään kielilain täytäntöönpanosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa 433/2004.

Kyseisen asetuksen 1 §:n mukaan kielilain ja siihen liittyvän lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen seuranta sekä kielellisten olojen kehityksen seuranta varten on oikeusministeriön yhteydessä toimiva kieliasiain neuvottelukunta, jonka valtioneuvosto asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Asetuksen 2 §:n mukaan neuvottelukunnan tehtävänä on:

- 1) avustaa oikeusministeriötä kielilain ja siihen liittyvän lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen seurannassa;
- 2) valmistella esityksiä täytäntöönpanoa tukeviksi toimenpiteiksi kansalliskielten käytön ja aseman edistämiseksi;
- 3) avustaa oikeusministeriötä eduskunnalle vaalikausittain kielilainsäädännön soveltamisesta annettavan valtioneuvoston kertomuksen valmistelussa;
- 4) valmistella viranomaisille suosituksia kielilakia ja siihen liittyvää lainsäädäntöä koskevan tiedottamisen ja koulutuksen järjestämisestä; sekä
- 5) antaa lausuntoja viranomaisille ja muille yhteisöille oikeusministeriön sille toimittamista kielilainsäädäntöä koskevista kysymyksistä.

Neuvottelukunta voi myös:

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

- 1) osallistua muita kieliä kuin kansalliskieliä koskevan lainsäädännön seurantaan sekä asiantuntijaelimenä avustaa muita kieliä koskevan lainsäädännön valmistelussa;
- 2) seurata kansainvälistä kehitystä ja yhteistyötä maan kieliolojen ja kielellisten oikeuksien kehittämiseksi; sekä
- 3) omasta aloitteestaan valmistella oikeusministeriön käyttöön suosituksia kielilainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä sekä tehdä aloitteita kielellisten oikeuksien edistämiseksi ja kielellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

Asetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan neuvottelukunnalla on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään kaksitoista muuta jäsentä, joista kullakin on henkilökohtainen varajäsen. Saman pykälän 2 momentin mukaan neuvottelukunnassa tulee olla edustettuna ainakin oikeudellinen, sosiaali- ja terveydenhuollon, opetus- ja sivistystoimen, ulkomaalais- ja maahanmuuttoasioiden, kunnallishallinnon sekä kielenhuollon tai kielentutkimuksen asiantuntemus.

Asetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan neuvottelukunta on päätösvaltainen, kun kokouksen puheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä ovat saapuvilla. Saman pykälän 2 momentissa säädetään, että milloin asiaa päätettäessä ilmenee eriäviä mielipiteitä, päätetään asia yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Äänten mennessä tasan asian ratkaisee se mielipide, jota puheenjohtaja on kannattanut.

Kieliasiain neuvottelukunnan työjärjestyksen (OM5/021/2004) 3 §:n 2 momentin mukaan neuvottelukunnan kokous päättää neuvottelukunnan toiminnan järjestämisestä säädettyjen tehtäviensä ja oikeusministeriön vahvistaman toimintasuunnitelman puitteissa. Neuvottelukunnan kokous päättää muistakin kysymyksistä, joita ei työjärjestyksen, sen perusteella tehtyjen päätösten tai komiteakäytännön perusteella ole annettu työvaliokunnan, puheenjohtajan tai sihteeristön hoidettavaksi. Työjärjestyksen 4 §:n 1 momentin mukaan neuvottelukunnalla on työvaliokunta, jonka tehtävänä on tarpeen mukaan valmistella neuvottelukunnan kokouksia sekä neuvottelukunnan esityksiä, suosituksia ja muita asioita sen mukaan, mitä neuvottelukunta päättää. Työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin mukaan neuvottelukunta voi kutsua pysyviä asiantuntijoita neuvottelukuntaan.

Neuvottelukunnan selvityksen mukaan pysyvien asiantuntijoiden nimeämistä on pyydetty Suomen Kuntaliitolta, Svenska Finlands folkting -järjestöltä, Saamelaiskäräjiltä sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolta. Neuvottelukunta ei ole kutsunut neuvottelukuntaan pysyvää asiantuntijaa Suomalaisuuden Liitosta.

Hyvän hallinnon perusteista

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetään oikeudesta hyvään hallintoon, jonka takeet kyseisen lainkohdan mukaan turvataan tarkemmin lailla. Hallintolaissa (434/2003) säädetään hyvän hallinnon perusteista, joita on noudatettava kaikessa viranomaistoiminnassa.

Hallintolain 1 §:n mukaan kyseisen lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen

toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Lakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan hallintolain 6 §:stä ilmenevät viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Pykälän sisältämä tasapuolisuuden vaatimus saa sisältönsä lähinnä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta. Tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomainen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Viranomaisen päätöksen- teon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. Pykälästä myös ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Pykälän ilmaisemassa suhteellisuusperiaatteessa on kyse viranomaistoimen arvioimisesta sen kohteen oikeuksien tai edun kannalta. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan lainkohdan tarkoituksena on muun muassa varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin.

Kieliasiain neuvottelukunnan menettelyn arviointia

Suomalaisuuden Liitto on yhdistys, jonka tarkoituksena sääntöjensä mukaan on muun muassa vaalia suomen kieltä. Suomalaisuuden Liitto on asiantuntijana oikeusministeriön asettamassa kansalliskieliverkostossa, jonka tarkoituksena on edistää yhteydenpitoa ja tiedonvaihtoa eri hallinnonalojen ja viranomaisten välillä kieliasioista sekä saattaa loppuun kansalliskielistrategian pitkän aikavälin toimenpiteet. Selvityksen mukaan suomen kielen kieliryhmää on kieliasiain neuvottelupäivillä edustanut vuodesta 2015 lähtien vuosittain Suomalaisuuden Liitto. Vuoden 2018 neuvottelupäiville Suomalaisuuden Liittoa ei kuitenkaan kutsuttu.

Kieliasiain neuvottelukunnalla on lainsäädännössä lueteltuja tehtäviä, joiden tarkoituksena on kielellisten oikeuksien toteutumisen edistäminen, tukeminen ja seuranta. Neuvottelukunnan selvityksen mukaan vuoden 2018 kieliasiain neuvottelupäivien tarkoituksena oli lisätä kieliryhmien ja hallituksen välistä vuoropuhelua. Selvityksen mukaan neuvottelukunnassa päätettiin, että tilaisuuteen kutsuttava hallituksen edustaja määräytyisi mahdollisuuksien mukaan neuvottelukunnan kulloisenkin vuositeeman mukaisesti. Ideana oli, että ministeri pystyisi olemaan läsnä ja kuuntelemaan, mitä Suomen eri kieliryhmillä on sanottavanaan kielellisistä olosuhteista, sekä keskustelemaan kielikysymyksistä näiden kanssa. Vuoden 2018 neuvottelupäivien teemana oli koulutus ja tieto kielistä ja kieliryhmistä. Hallituksen edustajana neuvottelupäivillä oli opetusministeri Sanni Grahn-Laasonen.

Kieliasiain neuvottelukunta on selvityksessään todennut, että neuvottelukunta päättää itse, keitä neuvottelupäiville kutsutaan.

Neuvottelukunnalla on tehtäviensä hoitamiseen liittyvää tapauskohtaista harkintavaltaa esimerkiksi neuvottelupäiviä järjestäessään ja niille kutsuttavia valitessaan. Tätä harkintavaltaa kuitenkin rajaavat edellä selostetut hyvän hallinnon perusteet.

Sen arvioimista, onko eri kieliryhmien edustajien kutumisessa vuoden 2018 neuvottelupäiville noudatettu tasapuolisuutta ja muita hyvän hallinnon perusteita, vaikeuttaa se, että neuvottelu-

kunnassa asiasta mahdollisesti tehtyjä päätöksiä perusteineen ei ole merkitty neuvottelukunnan kokouspöytäkirjaan. Selvityksen mukaan suomen kielen edustusta ei olisi edes käsitelty neuvottelukunnan kokouksissa. Saamani selvityksen perusteella jää näin ollen epäselväksi, missä menettelyssä ja kenen toimesta päätös jättää Suomalaisuuden Liitto kutsumatta neuvottelupäiville on tehty.

Selvityksen mukaan neuvottelupäiville on kutsuttu ensisijaisesti perustuslaissa mainitut kieliryhmät. Selvityksen mukaan suomen kieltä edustavaa Suomalaisuuden Liittoa ei kuitenkaan kutsuttu, koska suomen kieli on ollut neuvottelukunnassa hyvin edustettuna neuvottelukunnan puheenjohtajan toimesta.

Neuvottelupäiville osallistuneiden kieliryhmien edustajien kutsumiselle on esitetty perusteet neuvottelukunnan antamassa selvityksessä. Mikäli nämä nyt selvityksessä esitetyt perusteet perustuvat neuvottelukunnassa suoritettuun harkintaan, nämä ja suomen kielen kieliryhmää edustavan Suomalaisuuden Liiton kutsumatta jättämisen perusteet olisi ollut perusteltua kirjata neuvottelukunnan pöytäkirjaan. Kun otetaan huomioon Suomalaisuuden Liiton asema suomen kielen edustajana oikeusministeriön asettamassa kansalliskieliverkostossa ja se, että Suomalaisuuden Liitto on useana vuonna edustanut suomen kielen kieliryhmää kieliain neuvottelupäivillä, voi suomen kielen kieliryhmän edustajan vaihtaminen perusteluja esittämättä ja kirjaamalla helposti herättää epäilyksiä menettelyn tarkoituksen ja tasapuolisuuden suhteen.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Viranomaisille kuuluu toimivaltaansa kuuluvien asioiden hoitamiseen liittyvää harkintavaltaa, johon oikeuskansleri ei voi puuttua, ellei sitä ylitetä tai käytetä muuten virheellisesti.

Kiinnitän kieliain neuvottelukunnan huomiota ratkaisujensa riittävään perustelemiseen ja kirjaamiseen sekä velvollisuuteen noudattaa tasapuolisuutta ja muita hyvän hallinnon perusteita.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
