

# OIKEUSTIEDE

## JURISPRUDENTIA

XXXVII

2004

---

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

*Toimitusneuvosto*

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Antti Jokela

Matti Ilmari Niemi

Pekka Timonen

*Toimittaja*

Leena Halila

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN 0355-8215

ISBN 951-855-238-X

ISBN 978-951-855-734-3 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

**Paulina Tallroth**

**KIELELLISET OIKEUDET OSANA  
PERUSOIKEUSJÄRJESTELMÄÄ –  
UUSI KIELILAKI PERUSTUSLAIN  
NÄKÖKULMASTA**



---

# Sisällys

1 JOHDANTO .....	513
2 PERUSTUSLAKI SUOMEN KIELIPOLITIIKAN PERUSTANA .....	515
3 KIELELLISET OIKEUDET, JULKISEN VALLAN TEHTÄVÄ JA YHDENVERTAISUUS .....	518
4 KIELELLISET OIKEUDET JA HYVÄ HALLINTO .....	523
5 KIELELLISET OIKEUDET JA OIKEUDENMUKAINEN OIKEUDENKÄYNTI .....	527
5.1 Kielellisesti ymmärrettävä oikeudenkäynti .....	527
5.2 Asian käsittelykieli .....	528
5.3 Päätöksen kieli .....	531
6 KIELELLISET OIKEUDET JA OSALLISTUMISOIKEUDET .....	532
6.1 Kielelliset oikeudet ja vaalioikeudet .....	532
6.2 Kielelliset oikeudet ja tiedonsaanti .....	533
7 KIELELLISET OIKEUDET JA EDUSTUKSELLINEN DEMOKRATIA .....	536
8 KIELELLISET OIKEUDET JA OIKEUS TYÖHÖN .....	537
9 LOPUKSI .....	540
LÄHTEET .....	541
LINGUISTIC RIGHTS AS PART OF THE CATALOGUE ON FUNDAMENTAL RIGHTS AND FREEDOMS – THE NEW LAN- GUAGE ACT FROM A CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE .....	543



---

# Kielelliset oikeudet osana perusoikeusjärjestelmää – uusi kielilaki perustuslain näkökulmasta

## 1 JOHDANTO

Vuoden 2004 alusta tuli voimaan uusi *kielilaki* (423/2003), joka korvasi vuodelta 1922 peräisin olleen samannimisen lain (jatkossa *vuoden 1922 kielilaki*). Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen useita perusoikeuksia koskevia lakeja on uusittu. Vanhentuneen ja vaikeaselkoisen kielilain korvaaminen uudella lailla voidaan siten käsittää osaksi perusoikeusuudistuksen täytäntöönpanoa. Kielilailla täsmennetään ennen kaikkea perustuslain 17 §:ssä turvattuja, suomen ja ruotsin kieltä koskevia kielellisiä oikeuksia. Kielilailla ja kielellisten oikeuksien toteutumisella on kuitenkin yhtymäkohtia miltei kaikkiin muihinkin perusoikeuksiin.

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan kielilaisissa ja siihen liittyvässä lainsäädännössä täsmennettyjä maan kansalliskieliä, suomea ja ruotsia, koskevia kielellisiä oikeuksia – *kielellisiä perusoikeuksia* – osana perusoikeusjärjestelmää. Muiden kielten asemaa ja niitä koskevaa lainsäädäntöä käsitellään vain rajoitetusti.

## 2 PERUSTUSLAKI SUOMEN KIELIPOLITIIKAN PERUSTANA

Suomen virallinen kielipolitiikka on pääasiallisesti johdettavissa perustuslain 17 §:stä, jonka perusteella Suomessa käytettävät kielet, niiden käyttäjien ryhmät ja kielelliset oikeudet voidaan jakaa kolmeen ryhmään: ensimmäisen ryhmän muodostavat kansalliskielet suomi ja ruotsi, toisen ryhmän muut perustuslaissa mainitut kielelliset ryhmät, toisin sanoen saamelaiset, romanit ja viittomakieltä käyttävät, ja kolmannen ryhmän muut kielelliset ryhmät, joita ei perustuslaissa mainita nimeltä.

Suomen ja ruotsin kielen tasavertainen asema kirjattiin jo ensimmäiseen itsenäisen Suomen perustuslaintasoiseen säädökseen, Hallitusmuotoon, vuonna 1919. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 kansalliskielten asema vahvistettiin uudelleen ja kielellisiä oikeuksia koskevat säännökset siirrettiin sisällöllisesti muuttumattomina uuteen, vuonna 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin.<sup>1</sup>

Perustuslaki luo vakaan pohjan suomen ja ruotsin asemalle sekä näitä kieliä koskeville kielellisille oikeuksille. Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan suomi ja ruotsi ovat kansalliskieliä. Ilmaisulle ”kansalliskieli” – jota käytettiin jo vuoden 1919 hallitusmuodossa – ei ole oikeudellisesti tarkkaa määritelmää. Kielilain perusteluissa todetaan muun muassa, että kansalliskielellä tarkoitetaan kieltä, jota voidaan käyttää virallisissa yhteyksissä, esimerkiksi viranomaisissa asioissa.<sup>2</sup> Edelleen käsite kansalliskieli kertoo sen, että kysymys on nimenomaan Suomen kansan käyttämistä kielistä. Suomen kansa koostuu vanhastaan, pitkän Ruotsin kanssa jaetun yhteisen historian ja kehityksen tuloksena, niin suomen- kuin ruotsinkielisistä ihmisistä.<sup>3</sup> Samalla ilmaisulla on myös maamme rajojen ulkopuolella katsottu olevan myönteistä symboliarvoa, sillä esimerkiksi Irlannin perustuslain mukaan iiri on kansalliskieli, ja englanti – vain – virallinen kieli.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksen mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa säädetään lailla.<sup>4</sup> Edelleen viittomakieltä käyttävien

---

<sup>1</sup> Perusoikeusuudistuksen myötä kielelliset oikeudet – kuten suurin osa muistakin perusoikeuksista eräitä vaalioikeuksia ja liikkumavapauden rajoituksia lukuun ottamatta – saivat entistä laajemman kohderyhmän, sillä oikeudet koskevat nyt ”jokaista” eivätkä vain Suomen kansalaista. Kielellisten oikeuksien osalta ero merkitsee esimerkiksi sitä, että Ruotsin kansalaisella tai ulkomaille muuttaneella, Suomen kansalaisuudesta luopuneella henkilöllä on oikeus käyttää kansalliskieliä siten kuin kielilaisissa säädetään.

<sup>2</sup> Ks. HE 92/2002 vp, s. 64. Tässä kirjoituksessa käytetään osittain myös ilmaisua ”kotimaiset kielet”, jolla yleiskielessä tarkoitetaan suomen ja ruotsin kieliä.

<sup>3</sup> Huomionarvoista on, että ruotsinkieliset suomalaiset kokevat olevansa nimenomaan suomalaisia, eivät ruotsalaisia, ks. HE 92/2002 vp, s. 5. Kansalliskielten käsite ja toteamus, että Suomen kansaan perinteisesti kuuluu niin suomen- kuin ruotsinkielisiäkin henkilöitä ei kuitenkaan ole ristiriidassa sen kanssa, että saamelaiset mainitaan perustuslaissa alkuperäiskansana ja että Suomen kansaan nyttemmin kuuluu myös kielelliseltä ja kulttuuriselta alkuperältään muunkielisiä henkilöitä.

<sup>4</sup> Uusi saamen kielilaki (1086/2003) tuli voimaan vuoden 2004 alusta ja korvasi saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain (516/1991). Laki noudattaa monessa suhteessa kielilain periaatteita hyvän hallinnon toteutumisesta ja viranomaisten oma-aloitteisuudesta kielellisten oikeuksien toteutumiseksi käytännössä. Saamen kielilaki on kuitenkin soveltamisalaltaan kielilakia suppeampi, sillä se velvoittaa etupäässä saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevia viranomaisia.

sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.<sup>5</sup> Perustuslain mainitsemat ”muut ryhmät” voivat olla esimerkiksi maahanmuuttajaryhmiä. Kielellinen moninaisuus maassamme on lisääntynyt nopeasti. Suomessa asuu nykyisin runsaat 100 000 ulkomaan kansalaista, ja maassamme puhutaan yli sataa kieltä äidinkielenä. Muiden kielten osalta laissa säädetyt kielelliset oikeudet kuitenkin ovat huomattavasti niukemmat.<sup>6</sup> Jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon toteutetaan pääasiallisesti tulkkauksen avulla.<sup>7</sup> Perustuslain 17 §:n 3 momentissa nimenomaisesti mainitut saamen kieli ja romani ymmärretään Suomen lainsäädännössä *vähemmistökieliksi*, joita myös kansainväliset vähemmistökielisopimukset koskevat.<sup>8</sup>

Perustuslain 17 §:ää täsmentävänä yleislakina kielilaki on suomen ja ruotsin kielen osalta kielellisen palvelun vähimmäistason määrittävä laki. Lailla on kuitenkin välillistä merkitystä myös muille kielille: viranomaisen voi kuitenkin kielilain 2 §:n 3 momentin mukaan antaa *parempaa kielellistä palvelua* kuin mitä laki edellyttää ja säännöstä voidaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan soveltaa myös muihin kieliin.<sup>9</sup> Näin ollen viranomaisen voi esimerkiksi ottaa vastaan myös vieraskielisiä asiakirjoja ja käsitellä asian niiden pohjalta vaatimatta käännät-

<sup>5</sup> Viittomakieltä käyttävien ja vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien kielellisestä asemasta ei ole annettu omaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi hallintolain (434/2003) 26 §:llä pyritään kuitenkin turvaamaan muun muassa viittomakielisten ja tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeus hyvään, kielellisesti ymmärrettävään hallintoon.

<sup>6</sup> Tämä vastaa monen muun maan lainsäädäntöä. Eräissä maissa muiden kuin virallisen kielen tai virallisten kielten käyttö viranomaisissa on nimenomaisesti kielletty ja lainsäädäntöön voi myös sisältyä säännöksiä, joiden tavoitteena on suojella virallista kieltä vieraskielisiltä vaikutteilta. Ks. Kielilainsäädäntö – kansainvälisoikeudelliset velvoitteet ja kansainvälinen vertailu, esimerkiksi Ranskan osalta s. 65 ss. ja Islannin osalta s. 33 s.

<sup>7</sup> Ks. esimerkiksi hallintolain 26 §, hallintolainkäyttölain (586/1996) 77 §, oikeudenkäymiskaaren 4 luvun 2 §:n 3 momentti, rikosasioiden oikeudenkäynnin käsittelystä annetun lain (689/1997) 6 a luvun 2 §:n 3 momentti ja esitutkintalain (449/1987) 37 §:n 3 momentti.

<sup>8</sup> Ks. HE 92/2002 vp, s. 38 ss. Näiden kielten nimenomainen maininta perustuslaissa ei kuitenkaan merkitse, että vähemmistökielten luettelo olisi tyhjentävä. Suomi onkin kansainvälisessä vähemmistösojimusraportoinnissa käsitellyt muun muassa jiddishin ja tatarin kielen asemaa.

<sup>9</sup> Ks. PeVM 9/2002 vp, s. 4. Myös kielilain 37 §:ssä säädetyssä hallituksen eduskunnalle annettavan kielilainsäädännön soveltamista koskevassa kertomuksessa tulee lain mukaan käsitellä ainakin saamen kieltä, romanikieltä ja viittomakieltä. Edelleen eduskunta on kielilain säätämisen yhteydessä nimenomaisesti edellyttänyt, että ensimmäisessä kertomuksessa – joka annetaan vuonna 2006 – tulee käsitellä myös venäjän kielen asemaa, ks. PeVM 9/2002 vp, s. 4.

tämistä, jos viranomainen ymmärtää asiakirjojen sisällön ja jollei kenenkään etu tai oikeus loukkaannu menettelystä. Muun muassa tuomioistuimissa vieraskielisten asiakirjojen vastaanottaminen todisteina onkin sangen yleistä.

Edelleen voidaan *erityislainsäädännössä* säännellä tarkemmin niin kansalliskieliä kuin muitakin kieliä koskevista kielellisistä oikeuksista tietyillä hallinnonaloilla. Esimerkkinä voidaan mainita potilaan asemasta ja oikeuksista annettu laki sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki, joiden mukaan muun muassa potilaan ja asiakkaan äidinkieli ja kulttuurinen tausta on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon.<sup>10</sup> Nämä säännökset koskevat kaikenkielisiä potilaita ja sosiaalihuollon asiakkaita.

### 3 KIELELLISET OIKEUDET, JULKISEN VALLAN TEHTÄVÄ JA YHDENVERTAISUUS

Perustuslain 22 §:n mukaan ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien turvaaminen on julkisen vallan tehtävä.<sup>11</sup> Tämä koskee myös kielellisten oikeuksien turvaamista. Käsitteenä ”julkinen valta” on laaja ja vastaavasti myös kielilain soveltamisala on laaja.<sup>12</sup> Käsitteeseen sisältyvät perinteisen valtiovallan lisäksi muun muassa myös itsehallintoa nauttivat kunnat sekä kuntayhtymät. Tämä onkin luontevaa, sillä kunnilla on paljon tärkeitä peruspalvelutehtäviä, joissa yksilön kieli on merkittävässä asemassa. Esimerkkeinä voidaan mainita sosiaali- ja terveydenhuolto sekä perusope-

---

<sup>10</sup> Ks. potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 3 §; sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 4 §.

<sup>11</sup> Päävastuu perusoikeuksien toteuttamisesta katsotaan olevan lainsäädännössä. Pyrkimyksenä on toisin sanoen ensisijaisesti estää perusoikeuksia loukkaavien lakien säätäminen. Ks. esimerkiksi *Jyränki* 2000, s. 290.

<sup>12</sup> Kielilain 3 §:ssä säädetty lain soveltamisala on kahta poikkeusta lukuun ottamatta sama kuin samaan aikaan voimaan tulleen hallintolain: kielilakia sovelletaan suoraan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksentekoon, mutta hallintolakia vain, jos siten säädetään. Hallintolaki koskee Ahvenanmaan maakuntaa niiltä osin kuin Ahvenanmaan hallintomenettelyä koskeva maakuntalaki on riittämätön, mutta Ahvenanmaa on kielilain 7 §:ssä nimenomaisesti rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Yksikielisesti ruotsinkielisen Ahvenanmaan itsehallintolakiin (1144/1991) sisältyy kattavat kielisäännökset, joilla turvataan Suomen kansalaisen oikeus käyttää omaa kieltään Ahvenanmaan maakunnassa toimivissa valtion viranomaisissa. Suomenkielisten osalta tämä oikeus toteutetaan käytännössä tulkin avulla. Ahvenanmaan maakunnan kuudentoista kunnan viranomaiset käyttävät ruotsin kieltä.

tus.<sup>13</sup> Julkisen vallan käsitettä suhteessa kielellisiin oikeuksiin on perusoikeusmyönteistä tarkastella nimenomaan yksilön näkökulmasta. Esimerkiksi potilaalle on todennäköisesti yhdentekevää, järjestääkö valtio, kunta tai kuntayhtymä erikoissairaanhoidtoa, tai ostaako julkinen valta sairaanhoitopalveluita yksityisiltä tahoilta. Kielellisestä näkökulmasta merkittävää on tällöin se, että kielelliset oikeudet toteutuvat niin hoidossa kuin hoidon yhteydessä tehtävissä hallintopäätöksissä riippumatta siitä, kuka toteuttava taho on.<sup>14</sup>

Kielilain soveltamisala on näin ollen sidoksissa perustuslain 124 §:n säännökseen, jonka mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on mahdollista tietyin edellytyksin, muun muassa vain silloin, kun tämä ei vaaranna perusoikeuksia – mukaan lukien kielellisiä perusoikeuksia. Tästä syystä myös yksityisoikeudellisilla subjekteilla – esimerkiksi säätiöillä, yhdistyksillä tai yksityishenkilöillä – on kielilain mukaan *kielellinen palveluvollisuus* silloin, kun ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä.<sup>15</sup> Jos julkinen hallintotehtävä on säädetty tällaiselle taholle lailla tai lain nojalla, soveltuvat siihen kielilain viranomaisia koskevat säännökset. Jos kuitenkin julkinen hallintotehtävä määräytyy viranomaisen päätöksen tai viranomaisen ja yksityisen välisen sopimuksen perusteella, on viranomaisella velvollisuus varmistautua siitä, että tehtävän vastaanottaja sitoutuu antamaan kielilain mukaista kielellistä palvelua. Viranomaisella on sama velvollisuus myös antaessaan tehtävän yksityiselle, jos kielilain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii. Kielilain sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, etteivät kielelliset oikeudet heikene hallinnon uusia toimintatapoja käytettäessä; julkisista velvollisuuksista ei sopimuksin voi irrottautua. Tästä seuraa esimerkiksi, että kunnan tai kuntayhtymän on ostaessaan terveyden- tai sairaanhoitopalveluja var-

<sup>13</sup> Perustuslain 16 §:n 1 momentin 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 kumpaakin kieliryhmää varten. Kunta voi järjestää palvelun itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkimalla ne laissa tarkoitettulta perusopetuksen järjestäjältä. Perusopetuksessa käytettävästä opetuskielestä muidenkin kielten kuin suomen ja ruotsin osalta säädetään perusopetuslain 10 §:ssä, jonka mukaan opetuskieli voi olla myös saame, romani tai viittoma-kieli.

<sup>14</sup> Potilaan hoitokieli määräytyy terveydenhoitolainsäädännön kielisäännösten nojalla. Sen sijaan mielenterveyslain (1116/1990), päihdehuoltolain (41/1986) ja tartuntatautilain (583/1986) nojalla pakkohoitoon määrättäessä määräytyy hallintopäätösten kieli kielilain säännösten nojalla.

<sup>15</sup> Ks. kielilain 25 §.

mistauduttava kielellisen palvelun toimivuudesta.<sup>16</sup> Ostopalvelu-ulottuvuus on uusi verrattuna vuoden 1922 kielilakiin.

Perustuslain 17 §:n 2 momentissa säädetään, että ”*julkisen vallan* on huolehdittava maan suomen- että ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista *samanlaisten perusteiden mukaan*”.<sup>17</sup> Säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain 6 §:ssä säädettyyn ihmisten yhdenvertaisuuteen lain edessä ja kieltoon syrjiä ketään esimerkiksi kielellisin perustein. Kaksikielinen viranomainen ei näin ollen voi kieltäytyä palvelemasta asiakasta tämän käyttämän kielen perusteella.

Kielellinen yhdenvertaisuus on myös kielilain lähtökohta. Laki sääntelee yksilön<sup>18</sup> oikeutta käyttää suomen ja ruotsin kieltä viranomaisissa sekä viranomaisten kielellisiä velvollisuuksia, muttei turvaa parempia oikeuksia kummankaan kielen käyttäjille. Kielilaki on näin ollen *kielineutraali*. On kuitenkin huomattava, ettei perustuslaissa käytetty ilmaisu ”samanlaisten perusteiden mukaan” merkitse ”samalla tavalla”. Kielellisten ratkaisujen ei toisin sanoen tarvitse olla täysin identtisiä. Käytännön ratkaisut saattavat näyttää erilaisilta kieliryhmien osalta. Ilmaisuu ei myöskään välttämättä merkitse ”samassa laajuudessa”. Esimerkiksi kaksikielisen kunnan vähemmän käytetyllä kielellä voidaan eräistä asioista tiedottaa suppeammin.<sup>19</sup>

Uusi kielilaki onkin *joustava*: kielellisistä tarpeista on huolehdittava perustuslain edellyttämällä tavalla, mutta ratkaisu siitä, miten tämä yksityiskohdissaan parhaiten tapahtuu, jätetään viranomaisten itsensä harkittavaksi. Sääntelyn lähtökohta on käytännönläheinen: yleislakina kielilaki koskee kaikkia viranomaisia ja tämän lisäksi myös eräitä yksityisiäkin ta-

---

<sup>16</sup> Vrt. myös sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n 3 momentti, jonka mukaan kunnan on yksityiseltä palvelun tuottajalta palveluja hankkiessaan varmistauduttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Palvelun laatuun kuuluu myös kielellinen näkökulma.

<sup>17</sup> Ennen perusoikeusuudistusta kielellisiä oikeuksia koskevassa Hallitusmuodon säännöksessä velvollisuus huolehtia molempien kieliryhmien sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista kuului ainoastaan *valtiolle*. Ero valtion ja julkisen vallan välillä on merkittävä ja se kuvastaa yhteiskunnan muutosta, perusoikeuksien arvon nousua ja perusoikeuksien toteutumisen monimuotoista kenttää.

<sup>18</sup> Kielellisten oikeuksien subjektina on perinteisesti luonnollinen henkilö, josta kielilaisa käytetään ilmaisua ”yksityishenkilö”. Viranomaistoiminnassa ja varsinkin lainkäytössä asianosaisena on usein oikeushenkilö. Kielellisten oikeuksien ulottamista oikeushenkilöihin pidettiin kielilain säätämisen yhteydessä tämän vuoksi perusteltuna. Ks. kielilain 11 §; HE 92/2002 vp, s. 74.

<sup>19</sup> Ks. kielilain 32 §.

hoja niiden suorittaessa julkisia tehtäviä. Monen toiminnaltaan erilaisen ja erikokoisen viranomaisen toimintatapojen yksityiskohtainen sääntely olisi tuskin mahdollista. Vaarana olisivat tällöin kaavamaiset ratkaisut, joiden noudattaminen ei soveltuisi viranomaisen toimintaan.

Lain joustavuus ei kuitenkaan poista viranomaisen velvollisuutta. Kielilain 23 §:n mukaan viranomaisten on oma-aloitteisesti huolehdittava kielellisten oikeuksien toteutumisesta käytännössä. Säännöksen painopiste on ilmaisuilla ”oma-aloitteisesti” ja ”käytännössä”. Kielilaki edellyttää viranomaisilta aktiivista, nimenomaan *oma-aloitteista* toimintaa kielellisten perusoikeuksien toteuttamiseksi. Valtion viranomaisilla ja kaksikielisten kuntien viranomaisilla, joiden on suoriuduttava virkavelvollisuuksistaan suomen ja ruotsin kielellä sekä palveltava yleisöä molemmilla kielillä, velvollisuus on kuitenkin laajempi kuin yksikielisten kuntien viranomaisilla.

Oma-aloitteisuusvelvollisuudesta seuraa, että viranomaisten toiminnan ja palvelun suunnittelussa kielen – tai paremminkin *kielten* – tulisi olla osa suunnittelu- ja laatuksiteerejä. Kysymys on tällöin kuitenkin pikemminkin suunnittelusta, logistiikasta ja käytäntöjen täytäntöönpanosta kuin oikeudellisesta toiminnasta. Esimerkiksi lakien, asetusten, oikeussääntöjen tai tiedotusmateriaalien valmistelussa tämä merkitsee muun muassa sitä, että työn aikataulua laadittaessa on otettava huomioon kahdella kielellä julkaistavan materiaalin käännös- ja tarkistamistarve. Huonosti suunniteltu toiminta johtaa helposti siihen, ettei suomen ja ruotsin kielellä julkaiseminen ole mahdollista samanaikaisesti. Edelleen palvelua järjestettäessä esimerkiksi voidaan päättää, että palvelua tarjotaan vähemmän käytetyllä kielellä tietyissä pisteissä tai eri palvelunumeroista. Tällainen ratkaisu mahdollistaa palvelun saamisen yhtäläisten perusteiden mukaan, kunhan huolehditaan siitä, että yksilöt tietävät, mistä he saavat omakielistä palvelua.

Vastoin eräitä ennakkokäsityksiä ei kielilaki merkinnyt kielellisten oikeuksien lisäämistä kummallekaan kieliryhmälle. Lailla pyritään siihen, että perustuslaissa turvatut kielelliset oikeudet toteutuisivat *käytännössä*. Vuoden 1922 kielilain suurena ongelmana olikin, että oikeudet olivat muodollisesti olemassa, mutta niiden käytännön toteuttaminen viranomaisissa jäi vajavaiseksi. Kielilakiin sisältyvän joustavuuden ja käytännönläheisyyden tarkoituksena on kielellisten oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen.

Kielilakiin sisältyvä joustavuus ilmenee myös siten, ettei laki – tai siihen liittyvä laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003)<sup>20</sup> – edellytä kaikilta virkamiehiltä molempien kielen taitoa.

<sup>20</sup> Tämä laki korvasi valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (149/1922).

Laki ei estä esimerkiksi virkamiestä siirtämästä asiakaspuhelua eteenpäin kieltä hallitsevalle henkilölle tai kokoamaan luetteloa virkamiehistä tai viranhaltijoista, jotka palvelevat myös vähemmän käytetyllä kielellä. Näin ollen viranomaisen joustava toiminta *kokonaisuutena* ratkaisee sen, miten kielelliset oikeudet toteutuvat.

Julkisen vallan velvollisuus huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan ilmenee myös kielilain 35 §:stä, jossa toistetaan julkisen vallan velvollisuus ja jonka 3 momentin mukaan ”viranomaisten tulee toiminnassaan vaalia maan kielellistä kulttuuriperintöä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä”. Säännös on luonteeltaan tulevaisuuteen kurottava: kielellisten perusoikeuksien turvaamiseksi ei riitä, että viranomaisten päivittäinen toiminta on järjestetty kielilain edellyttämällä tavalla. Kahden kansalliskielen järjestelmä edellyttää julkisen vallan toimijoilta pidemmällä aikavälillä myös kielellisten oikeuksien *edistämistä*. Pienessä, yleisesti ottaen kielellisesti homogeenisessa maassa kansalliskielten – tai ainakin suomen kielen – asema ja hyvinvointi saattaa ensi silmäyksellä vaikuttaa itsestäänselvyydeltä. Vaikutelma ei kuitenkin pidä paikkaansa. Suomen kieli sai aseman virallisena, viranomaisessa käytettävänä kielenä vasta vuonna 1863, joten suomen kielen historia hallintokielenä on varsin lyhyt. Ennen tätä suomen kieltä pidettiin liian ”kehittymättömänä” hallintoviranomaisissa käytettäväksi.<sup>21</sup> Edelleen molemmat kansalliskielemme ovat eurooppalaisessa katsannossa sangen pieniä kieliä ja tällaisina alttiita muun muassa muiden kielten vaikutuksille.<sup>22</sup> Molempien kielten huolto on välttämätöntä, jotta kielet pysyisivät elävinä ja käyttökelpoisina vaativiakin hallinnointitilanteita varten. Esimerkiksi kansanterveyden kannalta on keskeistä, ettei tieteellisen tutkimuksen kansainvälistymisen seurauksena ole tulevaisuus, jossa terveyttä koskevaa sanastoa ei ole lainkaan olemassa suomen ja ruotsin kielellä, eikä perusoikeuksiin kuuluvista terveyden kannalta merkittävistä asioista voida luontevalla tavalla keskustella kansalliskielillä.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Ks. KM 2001:3, s. 29.

<sup>22</sup> Muiden kielten käytön lisääntyminen näkyy muun muassa mainonnassa, jossa käytetään paljon englannin kieltä. Edelleen yritysten nimissä käytetään nykyisin usein englantia. Kielilakihan ei sääntele mainonnan kieltä taikka yritysten käyttämää kieltä. Näin vieraita kieliä käytetään usein rinta rinnan kotimaisten kielten kanssa tai jopa niiden sijasta.

<sup>23</sup> Kielenhuoltajat puhuvat tällaisissa yhteyksissä kielen käyttöalan kapenemisesta. Käytännössä esimerkiksi tietokone- ja muu teknologia sekä luonnontieteellinen tutkimus ovat aloja, joilla englannin kielellä on keskeinen asema.

## 4 KIELELLISET OIKEUDET JA HYVÄ HALLINTO

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeista säädetään lailla. Uusi, niin ikään vuoden 2004 alussa voimaan tullut hallintolaki sisältää useita säännöksiä hyvän hallinnon perusteista. Muun muassa viranomaisten hyvän kielenkäytön vaatimus sisältyy hallintolain 9 §:ään. Tämän mukaan kaikkien viranomaisten on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hallintolaki määrittää näin ollen hallinnossa käytettävän kielen *laadulle* asetetut vaatimukset ja sen, että ymmärrettävyys tulisi arvioida hallinnon asiakkaan kannalta.<sup>24</sup> Hallintolaki ei kuitenkaan määrää sitä, kumpaa kieltä, suomea vai ruotsia, viranomaisten ja muiden hallinnossa toimivien henkilöiden yksittäistapauksessa tulee käyttää tai sitä, kummalla kielellä asia käsitellään ja ratkaistaan. Tämä määräytyy kielilain mukaan. Näin kielilaki osaltaan täydentää hallintolaissa täsmennettyjä hyvän hallinnon takeita.

Hyvän hallinnon käsite ei kuitenkaan rajaudu hallintoviranomaisten päätöksentekoon tai tosiasialliseen hallintotoimintaan: hyvän hallintoon kuuluu myös hyvä palvelu. Kielellisestä näkökulmasta voidaankin perustellusti kysyä, kuinka hallinto – mukaan lukien palvelu – voi olla hyvää, jollei se ole *kielellisesti ymmärrettävää*.

Kielilain 2 §:n 2 momentin mukaan lain tarkoituksena on muun muassa ”taata oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon *kielestä riippumatta, ilman että kielellisiin oikeuksiin tarvitsee erikseen vedota*”. Tämä lain tarkoituksenympäristön momentti osittain toistaa perustuslain 21 §:n 2 momenttia ja osittain täydentää hallintolaissa säänneltyjä hyvän hallinnon takeita.

Säännöksen lähtökohtana on, että hallinnon tulee olla *laadullisesti yhtä hyvää* niin suomen kuin ruotsin kielellä. Yhteys perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen on ilmeinen: jokaisen, niin suomen- kuin ruotsinkielisen, tulee voida luottaa hallinnon toimivuuteen ja asioiden käsittelyn oikeellisuuteen riippumatta siitä, millä kielellä hän asioi hallinnossa. Vuoden 1922 kielilain aikana kuitenkin todettiin toistuvasti, ettei näin aina ole. Julkisuudessakin tunnettuja esimerkkejä tästä ovat, etteivät ruotsinkieliset henkilöt käytä oikeuttaan käyttää omaa kieltään oikeudenkäynnissä, tehdä veroilmoitustaan omalla kielellään tai edes kannella viranomaisten toiminnasta laillisuusvalvojille omalla kielellään, koska he pelkäävät, että heidän asiansa käsitellään muita hitaammin tai etteivät viranomaiset ymmärrä heidän asiaansa. Toisaalta myös suomenkieliset ovat ruotsinkie-

<sup>24</sup> Vrt. myös HE 72/2002 vp, s. 59.

lisenemmistöisissä kunnissa osittain kokeneet kielellisten oikeuksiensa jääneen toteutumatta.

Kielilain mukaan kielellisten oikeuksien tulee toteutua ”ilman että kielellisiin oikeuksiin tarvitsee erikseen vedota”.<sup>25</sup> Säännöksen lähtökohta on, ettei kielellisten oikeuksien – kuten muidenkaan perusoikeuksien – toteutumisen tulisi olla yksittäisen henkilön erillisen vaatimuksen tai viranomaisen kanssa käydyn riidan tulos.<sup>26</sup> Perusoikeuksien turvaaminen on perustuslaissa määritelty julkisen vallan tehtäväksi. Tämä velvoittaa myös julkisen vallan edustajia perusoikeuksien, mukaan lukien kielellisten oikeuksien, osalta myötävaikuttamiseen oikeuksien toteutumiseksi. Perusoikeusmyönteisenä tuskin voidaan pitää viranomaisissa havaittua käyttäytymistä, jossa virkamies palveluhaluttomuuttaan päättää jättää kielellisten oikeuksien toteutumisen riippumaan siitä, vetoaako yksilö oikeuksiinsa. Myös vuoden 1922 kielilain 5 §:n 2 momenttiin sisältyi säännös, jonka mukaan asianosaisella oli yksikielisessä tuomioistuimessa oikeus tuomion käännökseen vain, jos hän välittömästi menettelyn alussa ymmärsi vaatia tätä. Vastavaa, kielellisten oikeuksien hinnalla hallinnon passiivisuutta suojelevaa säännöstä ei ole uudessa kielilaissa.

Tähänkin liittyy yhdenvertaisuusnäkökulma: hyvän hallinnon on oltava *saatavissa* suomen- ja ruotsinkieliselle väestölle samanlaisin perustein. Yhdenvertaisuus hallinnossa ei voi toteutua, jos jompaakumpaa kieltä käyttävien on erikseen vaadittava viranomaisia huolehtimaan laissa säädetyistä velvollisuuksistaan, tässä tapauksessa kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Vastakappaleena yksilön oikeudelle ”hyvään hallintoon ilman että kielellisiin oikeuksiin tarvitsee erikseen vedota” on jo otsikon 3 alla osittain käsitelty kielilain 23 §, jonka mukaan viranomaisen on oma-aloitteisesti huolehdittava kielellisten oikeuksien toteutumisesta käytännössä. Oma-aloitteisuus voidaan toteuttaa monella tavalla. Epäselvissä tapauksissa virkamies voi esimerkiksi kysyä asiakkaalta, kumpaa kieltä hän haluaa käyttää ja täten oma-aloitteisesti tarjota mahdollisuutta valita kieli, vaikka keskustelu olisikin alkanut toisella kuin asiakkaan kielellä. Kielellisestä palveluvelvollisuudesta kuitenkin seuraa, ettei kaksikielisessä viranomaisessa virkamies milloinkaan saa pyytää asiakasta vaihtamaan kieltä; jollei

---

<sup>25</sup> Vastavaa, nimenomaista säännöstä ei sisälly hallintolakiin muiden, hyvän hallinnon takeiden osalta, vaikka onkin selvää, että kaikkien hyvän hallinnon takeiden tulisi toteutua ilman hallinnon asiakkaan erillistä pyyntöä.

<sup>26</sup> Nimenomaista mainintaa pidettiin lain valmistelun yhteydessä tärkeänä muun muassa siksi, että ruotsin kieli on kansalliskielenäkin tosiasiallisessa vähemmistöasemassa.

virkamies itse selviä asiasta asiakkaan kielellä, on hänen huolehdittava asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta siirtämällä asia asiakkaan kieltä hallitsevan virkamiehen hoidettavaksi. Vaikka kielilain lähtökohtana onkin asiakkaan oikeus saada omakielistä palvelua sekä asiansa ratkaistua omalla kielellään kaksikielisissä viranomaisissa, ei kielilaki kuitenkaan estäne asiakkaan ja virkamiehen kahdella kielellä tapahtuvaa keskustelua, jos tämä asiakkaan näkökulmasta on mielekästä.<sup>27</sup>

Merkittävä uudistus kielellisesti hyvän hallinnon toteutumiseksi on säädetty kielilain 23 §:n 2 momentissa: kaksikielisiä viranomaisia koskeva velvollisuus sekä palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi että palvelussaan ja muussa toiminnassaan *osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä*. Niin suomen kuin ruotsin kielen tulisi siis *näkyä* viranomaisen toiminnassa ja ulkoisessa kuvassa.<sup>28</sup> Kaksikielisellä viranomaisella tulisi esimerkiksi olla sekä suomen- että ruotsinkielinen nimi.<sup>29</sup> Edelleen viranomaisen opasteiden ja lomakkeiden, kirjepohjien ja kirjekuorten, esitteiden ja muiden vastaavien julkaisujen tulisi olla sekä suomen- että ruotsin kielellä – tai kaksikielisinä.<sup>30</sup> Viranomainen voi viestittää kaksikielisyydestään pienissäkin eleissä. Esimerkkejä ovat virkamiesten kaksikieliset käyntikortit ja ”sähköiset allekirjoitukset” sähköpostiviesteissä, toisin sanoen virkamiehen virkanimikkeen ja yhteystietojen antaminen molemmilla kielillä.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Kahden kielen käyttäminen samanaikaisesti samassa yhteydessä onkin luontevaa ainakin tietyillä seuduilla Pohjanmaalla. Pääkaupunkiseudulla kuitenkin yleensä päädytään käyttämään vain yhtä kieltä, vaikka keskustelun osapuolet vaikeuksista ymmärtävätkin toistensa kieltä.

<sup>28</sup> Viranomaisen ”ulkoisella kuvalla” on myös yhteys kielilain 23 §:n 1 momentissa säädettyyn oma-aloitteisuusveloitteeseen. Huolehtimalla kaksikielisestä ulkoisesta kuvastaan, esimerkiksi tiedon, esitteiden ja lomakkeiden saatavuudesta molemmilla kielillä viranomainen myös oma-aloitteisesti huolehtii kielellisten oikeuksien toteutumisesta *käytännössä*.

<sup>29</sup> Viranomaisen nimen tulisi myös olla kieliopillisesti moitteeton niin suomen kuin ruotsin kielellä. Kielilaki ei varsinaisesti ota kantaa lyhenteestä koostuvaan nimeen, joita ovat esimerkiksi STAKES ja TE-keskus. Nimen tulisi kuitenkin kuvata viranomaisen toimintaa ja olla ymmärrettävissä vain yhdellä kielellä, toisin sanoen myös silloin, kun henkilö ei ymmärrä toista kieltä. Esimerkiksi TE-keskuksista yleisesti käytettävää ruotsinkielistä nimeä ”TE-central” tuskin voidaan pitää kieliopillisesti moitteettomana, eikä se ilman ennakkotietoja ole ymmärrettävissä yksinomaan ruotsin kielellä.

<sup>30</sup> Esimerkiksi kaksikielisessä Kanadassa viranomaisten esitteet ja muut julkaisut ovat säännönmukaisesti kaksikielisiä, jolloin englannin ja ranskan kieli ovat samassa julkaisussa. Kielilaki ei kuitenkaan sääntele kahden kielen käyttöä näin yksityiskohtaisesti. Viranomainen voi näin ollen valita asiayhteyden kannalta parhaimman toteuttamistavan.

<sup>31</sup> Kaksikielisyydellä tarkoitetaan tässä yhteydessä – ja kielilakiyhteyksissä yleensäkin – suomea ja ruotsia. Näiden kielten näkyvyys ei kuitenkaan sulje pois muiden kielten käyttöä. Esimerkiksi virkamiesten käyntikortit voivat myös sisältää englanninkielisen virkanimikkeen, toisin sanoen olla kolmikielisiä. Virkamiehellä voi myös kansainvälisiä yhteyksiä varten olla erilliset, vierailla kielillä laaditut käyntikortit.

Molempien kansalliskielten näkyvyyden merkitystä voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin kahdella kielellä on *symboliarvoa*. Molemmat kansalliskielet ovat yhdenvertaisia, molemmat ovat säilyttämisen arvoisia ja molempien käyttöä ja asemaa tulee vaalia.<sup>32</sup> Varsinkin vähemmän käytetyn kielen – useimmiten ruotsin – puhujille oman kielen näkyvyys vahvistaa identiteettiä, käsitystä omasta itsestään. Oman kielen näkyvyys viestii, että kieli on osa yhteiskuntaa ja että yksilö itsekin on osa yhteiskuntaa kielensä kautta ja kielestään riippumatta. Jollei oma kieli kuitenkaan näy julkisuudessa, käy usein niin, ettei sitä käytetä. Jos kaksikielinen viranomaiskäyttää julkisessa kuvassaan, esimerkiksi kirjepapereissaan ja esitteissään, vain yhtä kieltä, sen voidaan tulkita epäsuorasti viestittävän, etteivät toista kieltä käyttävät ole tervetulleita asioimaan omalla kielellään.<sup>33</sup> Tällöin kynnys käyttää omaa kieltä nousee ja yksilö saattaa vaistomaisesti luopua kielellisistä oikeuksistaan vaihtamalla kieltä. Käyttäytymismalli on inhimillisesti ymmärrettävä, mutta käyttäytymisen taustalla on tällöin viranomaisen käytäntöön sisältyvä viesti, jota tuskin voidaan pitää perustuslain ja kielilain hengen tai hyvän hallinnon mukaisena.

Edelleen molempien kielten näkyvyys edistää *oikeusturvaa*. Asioidessaan viranomaisessa yksilön on tiedettävä, onko hänellä oikeus asioida omalla kielellään ja mistä omakielistä palvelua saa. Kaksikielisen viranomaisen opasteet kahdella kielellä ja esimerkiksi palveluluukkujen merkitseminen siten, että asiakas tietää, millä luukulla hän voi asioida kielellään, edistävät asioinnin sujuvuutta ja oikeusturvan toteutumista. Myös esitteiden ja lomakkeiden tulee olla saatavilla – ja käytännössä *esillä* viranomaisessa – molemmilla kielillä. Tällöin asiakas voi vaivatta täyttää lupa- tai muun hakemuslomakkeen omalla kielellään, jolloin virheiden ja väärinkäsitysten vaara vähenee.

---

<sup>32</sup> Vrt. kielilain 35 §:n 3 momentti.

<sup>33</sup> Usein yksikielisyyden – tai suomen ja englannin kieleen perustuvan kaksikielisyyden – taustalla on kuitenkin yksinkertaisesti tietämättömyys kielellisistä velvoitteista tai silkka ajattelemattomuus. Kielilain hyväksymisen jälkeen helmikuussa 2003 sangen monet viranomaiset ryhtyivät kartoittamaan ja tarvittaessa kääntämään ennen kaikkea tiedotusmateriaalejaan kielilain hengessä. Varsinkin valtion keskushallintoviranomaisten verkkosivuilla on keväällä 2004 huomattavasti enemmän tietoa ruotsin kielellä kuin vuotta aikaisemmin.

## 5 KIELELLISET OIKEUDET JA OIKEUDENMUKAINEN OIKEUDENKÄYNTI

### 5.1 Kielellisesti ymmärrettävä oikeudenkäynti

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Kielellisten oikeuksien näkökulmasta oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin merkitsee oikeutta myös *kielellisesti ymmärrettävään oikeudenkäyntiin*. Kielilain yhtenä tavoitteena onkin lain 2 §:n 2 momentin mukaan taata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen *kielestä riippumatta*. Tämä oikeus on yleensä turvattu oikeudella tulkkiin niin kansallisessa lainsäädännössä kuin kansainvälisissä sopimuksissa, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa sopimuksessa.<sup>34</sup>

Mainitut kansainväliset sopimusvelvoitteet sitovat myös Suomea, ja tämän lisäksi oikeus tulkkiin on turvattu esitutkintalaissa, oikeudenkäymiskaareissa, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa ja hallintolainkäyttölaissa. Oikeus tulkkiin turvaa siis sen, että oikeudenkäynnin eri tapahtumavaiheet tehdään ymmärrettäväksi asianosaiselle ja että hänen sanomansa ja hänelle osoitetut kysymykset tulkataan hänen ymmärtämälleen kielelle. Tämä ”ymmärrettävä kieli” ei kuitenkaan – muiden kuin suomen- ja ruotsinkielisten osalta – välttämättä ole henkilön oma kieli eikä kansainvälisistä sopimuksista voi johtaa oikeutta omakieliseen *käsittelyyn*: kysymys on nimenomaan ja vain käsittelyn ymmärrettäväksi tekemisestä tulkkausta ja tarvittaessa käännöksiä käyttäen.<sup>35</sup> Suomen- ja ruotsinkielisten kielelliset oikeudet oikeudenkäynnissä ovat muita kieltä käyttävien oikeuksia laajemmat, ja ne ratkeavat kielilain nojalla.

<sup>34</sup> Rikosprosessin ensimmäisen vaiheen, esitutinnan, tulkkauksäännöksiä – ja niiden puutteellisuuksia – Norjan, Ruotsin, Saksan, Suomen ja Tanskan kansallisessa lainsäädännössä on tarkasteltu väitöskirjassa Tallroth 2004. Kieltä osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja kielilain haasteita oikeuslaitokselle on tarkasteltu artikkeleissa Tallroth 2003, s. 275–290 sekä Tallroth OHOI 2003, s. 12–16.

<sup>35</sup> Ns. Pohjoismaisen kielisopimuksen (Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä solmittu sopimus Pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään muussa Pohjoismaassa, SopS 11/1987) mukaan pohjoismaiden kansalaisella on toisessa Pohjoismaassa käytävässä rikosprosessissa oikeus tulkkaukseen äidinkielelleen. Sopimus ei kuitenkaan oikeuta asian käsittelyyn omalla kielellä.

## 5.2 Asian käsittelykieli

Asian käsittelykielellä tarkoitetaan sitä kieltä, jota tuomioistuin pääsääntöisesti käyttää oikeudenkäynnin aikana, asianosaisten ollessa läsnä ja jolla tuomio tai muu päätös annetaan.<sup>36</sup>

Eräs vuoden 1922 kielilakiin itsepintaisesti liittynyt väärinkäsitys oli, että jokaisella suomea tai ruotsin kieltä käyttävällä on oikeus *omakieliseen* oikeudenkäyntiin. Tällaista oikeutta ei lakiin kuitenkaan sisältynyt, eikä uusi kielilakikaan turvaa sellaista: jos oikeudenkäyntiin osallistuu erikielisiä asianosaisia, on kielten täydellinen samanaikaisuus oikeussalissa käytännössä mahdoton toteuttaa siten, että tuomioistuin jatkuvasti kääntäisi jokaisen puheenvuoron yhdeltä kieleltä toiselle. Asialle määräytyy tästä syystä aina vain yksi käsittelykieli, joka on joko suomi tai ruotsi.<sup>37</sup>

Oikeudenkäynnin asian käsittelykielen määräytymissäännökset ovat kielilaissa yksityiskohtaisemmat kuin vuoden 1922 kielilakiin sisällyneet säännökset: laissa säädetään erikseen asian käsittelykielestä hallintolainkäytössä lain 13 §:ssä, rikosasiassa lain 14 §:ssä<sup>38</sup>, riita-asiassa lain

---

<sup>36</sup> Silloin, kun asianosaisia ei ole läsnä, esimerkiksi menettelyn ollessa kirjallista tai päätösharkinnassa, ei tuomioistuimen välttämättä tarvitse käyttää asian käsittelykieltä. Tällöin voidaan kielilain 26 §:ää noudattaen käyttää tuomioistuimen työkieltä, sillä asianosaisten oikeus ja etu eivät tästä loukkaannu.

<sup>37</sup> Ilmaisu ”asian käsittelykieli” on uusi ja vastaa vuoden 1922 kielilain toimituskirja- tai pöytäkirjakieltä. Asian käsittelykieli on aina joko suomi tai ruotsi, tai saamelaiden kotiseutualueella saame, muttei kuitenkaan koskaan vieras kieli vaikka asianosaisina olisivat yhtiöitä, joiden pöytäkirjakieli on englanti. Prosessilainsäädännöstä puuttui kuitenkin tuomioistuimen kieltä koskevat, nimenomaiset säännökset ja vieraskielisten asianosaisten määrän lisääntyessä suomalaisissa tuomioistuimissa selkeiden normien puute koettiin osittain ongelmalliseksi. Tämän vuoksi kielilain säätämisen yhteydessä oikeudenkäymiskaareen lisättiin uusi, oikeudenkäynnin kieltä koskeva 4 luku (425/2003) ja rikosasioiden oikeudenkäynnin käsittelystä annettuun lakiin vastaava 6 a luku (426/2003).

<sup>38</sup> Pykälän 3 momentin mukaan rikosasian asian käsittelykieltä koskevia kielenmääräytymissäännöksiä sovelletaan myös syyttäväviranomaisen toimintaan. Esitutkinnassa käytävästä kielestä säädetään tarkemmin esitutkintalaissa (449/1987), jota niin ikään täydennettiin kielilain säätämisen yhteydessä lailla 427/2003: Esitutkintalain 37 §:ssä säädetään kuulusteltavan oikeudesta käyttää omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä – myös muita kieliä käyttävien – oikeudesta tulkkaukseen. Lain 39 §:n mukaan kuulustelusta on laadittava kuulustelupöytäkirja kuulustellun käyttämällä kielellä, jolla tarkoitetaan joko suomen tai ruotsin kieltä; säännös ei merkitse sitä, että kuulustelupöytäkirja voitaisiin tai tulisi vieraskielisen kuulusteltavan kohdalla laatia vieraalla kielellä. Edelleen esitutkintalain 40 §:ssä säädetään muun muassa, että esitutkintapöytäkirjaan on merkittävä asianosaisten kieli. Esitutkintalakiin tehdyillä täydennyksillä pyritään siihen, että kuulusteltavien kieli selviää välittömästi rikosprosessin ensimmäisessä vaiheessa ja että esitutkintapöytäkirja näin ollen laaditaan oikealla kielellä. Tarkoituksena on turvata kielellisten oikeuksien toteutuminen koko rikosprosessin aikana sekä välttää tilanteita, joissa esitutkintaineiston kääntäminen tulee yllättäen ajankohtaiseksi pääkäsittelyn alkaessa.

15 §:ssä<sup>39</sup>, hakemusasiassa lain 16 §:n sekä muutoksenhaussa hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa lain 17 §:ssä.<sup>40</sup>

Asian käsittelykieli määräytyy eri tavoin sen mukaan, onko tuomioistuimissa yksi- vai kaksikielinen. Tällä on vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumistapaan: tuomioistuimissa, jonka tuomiopiiriin kuuluu vain samankielisiä, yksikielisiä kuntia, on kielilain määritelmän mukaan yksikielinen<sup>41</sup> ja käyttää asian käsittelykielenä pääsääntöisesti tuomiopiirin kieltä. Toista kieltä käyttävällä asianosaisella on kuitenkin kielilain 10 §:n mukaan aina oikeus niin suullisesti kuin kirjallisestikin käyttää omaa kieltään sekä oikeus saada tuomiosta käännös siten kuin kielilaissa tarkemmin säädetään,<sup>42</sup> sillä yksilön kielellisten oikeuksien toteutuminen valtion tuomioistuimissa on turvattava alueen kielestä riippumatta. Koska yksikielinen tuomioistuin kuitenkin pääsääntöisesti käyttää tuomiopiirinsä kieltä, voidaan kielelliset oikeudet tällöin tarvittaessa toteuttaa käyttämällä tulkin tai kääntäjän apua.

Kaksikielisissä tuomioistuimissa, toisin sanoen tuomioistuimissa, jonka tuomiopiiriin kuuluu joko erikielisiä – yksikielisesti suomenkielisiä ja yksikielisesti ruotsinkielisiä – kuntia tai edes yksi kaksikielinen kunta, käytetään asian käsittelykielenä joko suomen tai ruotsin kieltä sen mukaan kuin laissa tarkemmin säädetään.

Yhteistä kaikille kielenmääräytymissäännöksille on *asianosaislähtöisyys*: lähtökohtana on aina asianosaisen kieli. Jos asianosaiset kuitenkin ovat erikielisiä, on ratkaisu asian käsittelykielestä – muissa kuin rikosasioissa, joissa syytetyn kieli on määrävä – tehtävä ”asianosaisten oikeutta ja etua silmällä pitäen”. Asianosaislähtöisyyttä ilmentää myös 13 §:n mukainen sääntely: hallintolainkäyttöelimestä asian käsittelykieli on määriteltävä hallintolainkäyttöasian osapuolten kieltä lähtökohtana pitäen. Vuoden 1922 kielilain suoraviivaisempi sääntely, jonka seurauksena hallintolainkäyttöelimestä aina tuli käyttää samaa kieltä kuin asiaa hallintoasiana

<sup>39</sup> Pykälässä käytetystä sanasta ”alioikeudessa” huolimatta riita-asian käsittelykieltä koskevia säännöksiä tulee luonnollisesti soveltaa kaikkien riita-asioiden käsittelyyn, joita varten ei ole annettu omia menettelysäännöksiä. Näin ollen kielilain 15 §:ää tulee soveltaa esimerkiksi työtuomioistuimissa käsiteltävässä asiassa.

<sup>40</sup> Syynä asian käsittelykielen entistä yksityiskohtaisempaan sääntelyyn oli, että vuoden 1922 kielilain vastaavat säännökset koettiin liian niukoiksi ja vaikeaselkoisiksi. Vaarana oli tällöin tulkinnanvaraisuudesta johtuva lainsoveltamisen epäyhtenäisyys. Edelleen vuoden 1922 kielilain jäykät kielenmääräytymissäännökset johtivat osittain epätarkoituksenmukaisiin lopputuloksiin.

<sup>41</sup> Ks. kielilain 5 ja 6 §, jotka ilmentävät kielilain alueperiaatetta.

<sup>42</sup> Ks. kielilain 18 ja 20 §.

käsiteltäessä, johti eräissä tapauksissa epätarkoituksenmukaisiin tilanteisiin. Kielilaki antaa mahdollisuuden uudessa tilanteessa arvioida asian käsittelykielen määräytymistä mahdollisen uuden asianosaiskokoonpanon oikeuden ja edun mukaisesti.

Asianosaislähtöisyyteen kuuluu edelleen, ettei ratkaisevaa ole tuomioistuimen mahdollinen toive asian käsittelykielen suhteen tai esimerkiksi tuomarın kielitaito. Myöskään avustajan tai asiamiehen kielellä ei saa olla merkitystä ratkaisua tehtäessä: kielellisten oikeuksien subjektina on asianosainen, eikä avustajalla, asianmiehellä tai tuomarilla ole asianosaisten asemaa.<sup>43</sup>

Asianosaislähtöisyydestä huolimatta kielellisten oikeuksien käytännön toteutumista oikeudenkäynnissä on vaikea mitata. Tilastollisesti on nimitäin ainoastaan selvitettävissä, mikä kieli kussakin asiassa on määräytynyt asian käsittelykieleksi, toisin sanoen niin sanottujen suomen- ja ruotsinkielisten juttujen määrä. Tämä tieto ei kuitenkaan kerro todellisesta kielellisestä monimuotoisuudesta oikeussalissa: samassa asiassa osapuolet ja todistajat käyttävät useinkin kukin omaa kieltään – tai vieraita kieliä – ilman että näistä tapauksista olisi tilastotietoja. Edelleen on mahdotonta arvioida, kuinka monessa tapauksessa henkilö luopuu oikeudestaan käyttäen omaa kieltään, esimerkiksi siksi, että asian käsittelykielenä on toinen kieli. Kielilain periaatteiden mukaan istunnon puheenjohtajalla on kuitenkin tällöinkin vastuu kielellisten oikeuksien toteutumisesta, sillä kielellinen tasa-arvo merkitsee, ettei yhden oikeus käyttää omaa kieltään sulje pois toisen vastaavaa oikeutta. Näin ollen tuomarın prosessinjohtolisiin haasteisiin kuuluu myös kielellisen tasa-arvon toteutumisedellytyksistä huolehtiminen.

Asian käsittelykielen määräytymisessä lähtökohtana on asianosaisten kieli. Kuitenkin myös asiassa *kuultavalla* on kielellisiä oikeuksia myös silloin, kun hän ei ole asianosainen vaan esimerkiksi todistaja tai asiantuntija. Kuultavan oikeudesta on kielilain 10 §:ssä erillinen säännös, jonka mukaan viranomaisen on järjestettävä kuultavalle mahdollisuus tulla kuuluksi omalla kielellään. Viranomaisen on esimerkiksi selvitettävä kumpaa kieltä kuultava haluaa käyttää ja huolehdittava siitä, että kuultavalle suunnatut kysymykset tarpeen mukaan tulkitaan hänelle.<sup>44</sup> Kuultavan oikeutta koskevalla säännöksellä on merkitystä myös muutoin kuin kuultavan itsensä kannalta: oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseksi on tärkeää, että asiassa annetut todistajanlausunnot ovat mahdollisimman tark-

<sup>43</sup> Ks. HE 92/2002 vp, s. 75; Tallroth OHOI 2003, s. 12–16.

<sup>44</sup> Ks. HE 92/2002 vp, s. 72.

koja yksityiskohdissaan ja vivahteissaan. Tavoitteeseen päästäneen useimmiten silloin kun kuultava voi täysin keskittyä lausuntonsa sisältöön ilman mahdollisten kielivaikeuksien tuottamaa epävarmuutta.

### 5.3 Päätöksen kieli

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus perusteltuun päätökseen siten kuin lailla säädetään.<sup>45</sup> Päätös annetaan kielilain 19 §:n mukaan aina asian käsittelykielellä.<sup>46</sup> Oikeus perusteltuun päätökseen merkitsee kielellisten oikeuksien näkökulmasta sitä, että myös päätöksen perustelut sisältyvät samankielisenä päätökseen. Jos esimerkiksi korkeamman lainkäyttöasteen ratkaisussa viitataan alemmanasteisen päätös- tai lainkäyttöelimen ratkaisuun ja tämä on annettu toisella kielellä, tulisi viitasta koskeva ratkaisu sisällyttää asian käsittelykielellä, toisin sanoen käännettynä, korkeammanasteiseen ratkaisuun.

Päätös on aina yksikielinen. Asiassa, jossa on erikielisiä asianosaisia, eivät kaikki näin ollen voi saada päätöstä alkuperäisenä omalla kielellään. Jos päätös laaditaan toisella kuin asianosaisen kielellä, on tällä kuitenkin oikeus käännökseen sen mukaan, mitä kielilain 20 §:ssä säädetään.<sup>47</sup> Kielilain 21 §:ään sisältyy virallisen käännöksen määritelmä. Utta on, että laillistetun kääntäjän tekemän käännöksen lisäksi viranomaisen itsensä tekemä käänнос on virallinen. Virallinen käänнос on voimassa alkuperäisenä, ja sen nojalla voi esimerkiksi hakea muutosta. Mahdollisten virheidten korjaamiseksi kielilakiin sisältyy säännös uuden virhetyypin, *käännösvirheen*, korjaamisesta.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> Perusteluvollisuudesta ja poikkeuksista säädetään yksityiskohtaisesti hallintolaissa.

<sup>46</sup> Säännös koskee kaikkia viranomaisen tekemiä päätöksiä, toisin sanoen sekä hallintoviranomaisen tekemiä hallintopäätöksiä että tuomioistuimen antamia tuomioita ja muun nimisiä päätöksiä.

<sup>47</sup> Muun kuin suomen- tai ruotsinkielisen oikeudesta käännökseen säädetään oikeudenkäymiskaaren 4 luvun 2 §:ssä, rikosasioiden oikeudenkäynnin käsittelystä annetun lain 6 a luvun 2 §:ssä, hallintolain 26 §:ssä ja hallintolainkäyttölain 77 §:ssä. Kielilain 22 §:n mukaan toimituskirja tai muu asiakirja voidaan tietyin laissa määritellyin edellytyksin antaa alkuperäisenä vieraalla kielellä. Säännös on kuitenkin poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan suomalainen viranomainen käsittelee ja ratkaisee asiat suomen tai ruotsin kielellä eikä sitä voi soveltaa tuomioistuimen ratkaisuihin. Tuomio tai muu lainkäyttöelimen päätös tulee kielilain 19 §:n 2 momentin mukaan aina laatia alkuperäisenä joko suomen tai ruotsin kielellä.

<sup>48</sup> Ks. kielilain 21 § 3 momentti.

## 6 KIELELLISET OIKEUDET JA OSALLISTUMISOIKEUDET

Perustuslain 6 §:ssä turvataan ihmisten yhdenvertaisuus ja muun muassa se, ettei ketään saa syrjiä kielen perusteella. Kielellinen yhdenvertaisuus on myös sisällytetty perustuslain 17 §:n 2 momenttiin ja siinä säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä tarpeista yhtäläisten perusteiden mukaan. Kielellinen yhdenvertaisuus on edellytys muun muassa perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuksien kuten vaalioikeuksien toteutumiselle samoin kuin yleisemmin yhteiskunnalliselle osallistumiselle tiedonsaannin avulla. Näitä näkökulmia tarkastellaan seuraavassa erikseen.

### 6.1 Kielelliset oikeudet ja vaalioikeudet

Kielellisen yhdenvertaisuuden tarve ja merkitys ilmenee poliittisten oikeuksien keskeisen tukipilarin, vaalioikeuden, toteutumisessa, sillä perustuslain 14 §:n mukainen vaalioikeus kaventuu *tosiasiallisesti*, jollei vaaleista tiedoteta kielilain edellyttämällä tavalla. Vapaaseen tahtoon perustuvaa päätöstä vaalioikeuden käyttämisestä on nimittäin vaikea muodostaa, jollei saa asiallista, paikkansapitävää ja kielellisesti ymmärrettävää tietoa vaaleista ja sen ehdokkaista. Käytännössä tämä merkitsee, että yleisistä vaaleista – eduskunta-, europarlamentti-, kunnallis- ja presidentinvaaleista – on tiedotettava sekä suomen että ruotsin kielellä. Kansallinen vaaliviranomainen, oikeusministeriö, tiedottaa yleisistä vaaleista kielilain 32 §:n 2 momenttia noudattaen sekä suomen että ruotsin kielellä.<sup>49</sup> Samaa säännöstä tulisi soveltaa myös neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä tiedotettaessa. Kunnallisvaaleista yksikielistä kuntaa koskevasta tiedotuksesta samoin kuin kunnan omasta tiedottamisesta voitaneen kuitenkin

---

<sup>49</sup> Verkkotiedottamisessaan oikeusministeriö soveltaa kielilain 2 §:n 3 momentin säännöstä paremmasta kielellisestä palvelusta, sillä vaaliverkkosivut ovat käännetty myös englannin kielelle. Myös saamen kielilain tiedottamista koskevassa 8 §:ssä mainitaan erityisesti saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 24 §:ssä tarkoitetut ilmoituskortit. Edelleen Suomessa äänoikeutetuille, muun jäsenvaltion kansalaiselle tiedotetaan europarlamenttivaaleista viidellä kielellä. Tiedottaminen perustuu kielilain 2 §:n 3 momentin lisäksi Euroopan yhteisöjen komission tiedoksiantoon direktiivin 93/109/EY soveltamisesta Euroopan parlamentin vaaleissa kesäkuussa 1999, joka koskee toisessa jäsenvaltiossa asuvien unionin kansalaisten äänoikeutta ja vaalikelpoisuutta Euroopan parlamentin vaaleissa, KOM (2000) 843.

kielilain 32 §:n 1 momentin mukaan huolehtia ainoastaan kunnan kielilä.<sup>50</sup>

Vaaliviranomaisen molemmilla kansalliskielillä tapahtuvalla tiedottamisella on paitsi yhdenvertaisuuden myös perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaisen velvoitteen toteutumisessa keskeinen asema: julkisen vallan tehtävänä on *edistää* yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Vaaleihin liittyvän virallistiedottamisen asema korostuu, kun otetaan huomioon, ettei kielilaki koske puolueiden vaalimainontaa eikä tiedotusvälineiden vaaleihin liittyvää tiedottamista, esimerkiksi yleisölle suunnattua ehdokastietoa, TV-ohjelmia tai vaalikoneita.<sup>51</sup>

## 6.2 Kielelliset oikeudet ja tiedonsaanti

Yksilön osallistumisoikeuksia ja -mahdollisuuksia sekä kielellistä yhdenvertaisuutta voidaan tarkastella yleisemmin tiedonsaannin kannalta. Tiedonsaannin varmistaminen on merkittävä osa yksilön yhteiskunnallisten osallistumismahdollisuuksien luomista.

Kielilaki sisältää paljon tiedottamiseen liittyviä säännöksiä. Eräänä esimerkkinä voidaan mainita kunnallisen päätöksenteon tiedonkulkua koskeva pykälä.<sup>52</sup> Entistä yksityiskohtaisempia tiedonkulkua ja tiedottamista koskevia säännöksiä voidaankin pitää perusteltuina, sillä viranomaiset antavat nykyisin esimerkiksi verkkosivuillaan paljon tietoa suoraan yksityisille, ja sangen usein myös merkittävistä, yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä asioista. Esimerkkejä tällaisesta tiedottamisesta ovat tieto yksilön oikeudesta saattaa vireille lupa-asia, asian menettelystä ja sen ehdoista sekä sairaanhoitopiiriin verkkosivuilla julkaistu potilaan asemaa ja oikeuksia koskeva potilasopas.

Tiedonsaannin merkitys kielellisten oikeuksien toteutumiseksi käy ilmi myös kielilain 24 §:stä: vaikka valtion tai kunnan määränemmistöisesti omistaman yhtiön kielelliset velvollisuudet ovatkin viranomaisten velvollisuuksia huomattavasti rajoitetummat, ovat yhtiöt nimenomaisesti velvollisia

<sup>50</sup> Esimerkkinä voidaan mainita vuonna 2004 järjestetyt Kainuun maakuntavaalit, joista tosin tiedotettiin oikeusministeriön ylläpitämällä valtakunnallisilla vaalisivuilla mutta jotka koskivat vain yksikielisesti suomenkielisiä kuntia ja joissa äänioikeutettuja olivat ainoastaan näiden kuntien asukkaat.

<sup>51</sup> Erityislainsäädäntöön sisältyy kuitenkin myös eräitä kielellisiä velvoitteita. Esimerkiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) 7 §:n mukaan suomen- ja ruotsinkielisiä kansalaisia on ohjelmatoiminnassa kohdeltava yhtäläisin perustein.

<sup>52</sup> Ks. kielilain 29 §, jota käsitellään otsikon 7 alla.

paitsi palvelemaan myös *tiedottamaan* toiminnastaan suomen ja ruotsin kielellä laissa säänneltyin reunaehdoin.

Kielilaki on medianeutraali, ja sen tiedottamista koskevat säännökset ulottuvat näin ollen perinteisestä lehdistö- ja esitetiedottamisesta viranomaisten verkkotiedottamiseen.<sup>53</sup>

Kielilain tiedottamista koskevat säännökset ovat porrastetut, sillä vaatimus suomen ja ruotsin kielellä tapahtuvasta tiedottamisesta riippuu tiedon luonteesta ja sisällöstä. Velvoittavimmat säännökset koskevat lainsäädännön ja lainvalmistelun kieltä: perustuslain 79 §:n 4 momentin mukaan, jota kielilain 30 §:n 1 momentin ensimmäinen lause toistaa, lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Samassa kielilain momentissa täsmennetään, että myös asetukset ja viranomaisten oikeussäännöt annetaan molemmilla kansalliskielillä.<sup>54</sup> Uutta on, että myös *säädösehdotukset* on julkaistava molemmilla kielillä, toisin sanoen jo säädösten valmisteluvaiheessa.<sup>55</sup> Säännös vaatii molempien kielten huomioon ottamista jo aikaisemmassa säädösvalmisteluvaiheessa, mutta mahdollistaa samalla kieliverisoiden vertailun ja virheiden korjaamisen sekä parantaa esimerkiksi lausunnonantajien mahdollisuuksia ottaa kantaa valmisteilla olevaan asiaan molemmilla kielillä. Säädösehdotuksia koskevat mietinnöt laaditaan pääsääntöisesti suomen kielellä, ja mietinnöstä on laadittava ruotsinkielinen tiivistelmä. Kielilaki mahdollistaa kuitenkin mietintöjen julkaisemisen sekä suomen että ruotsin kielellä sekä tietyissä tapauksissa vain ruotsin kielellä. Jälkimmäisessä tapauksessa mietinnöstä on laadittava suomenkielinen tiivistelmä.<sup>56</sup>

Viranomaisten tiedottamisessa kielilain lähtökohtana on, että kaksikielisessä kunnassa on aina tiedotettava kahdella kielellä, mutta yksikielisessä kunnassa tiedotetaan lähtökohtaisesti vain kunnan kielellä.<sup>57</sup> Eräiden tärkeiden perusoikeuksien turvaamiseksi säännöstä on kuitenkin poikkeus: kielilain 32 §:n 1 momentin toisen lauseen mukaan yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto

---

<sup>53</sup> Selvytyden vuoksi internet on nimenomaisesti mainittu kielilain esitöissä, ks. HE 92/2002 vp, s. 94.

<sup>54</sup> Asetusten ja oikeussääntöjen ”antamisella” tarkoitetaan, että lakien lisäksi myös nämä on julkaistava samanaikaisesti molemmilla kansalliskielillä. Vrt. HE 92/2002 vp, s. 92.

<sup>55</sup> Vrt. kielilain 31 §:n 1 momentti.

<sup>56</sup> Vrt. kielilain 31 §:n 2 ja 3 momentti. Esimerkiksi kielilakikomitean mietintö KM 2001:3 julkaistiin samanaikaisesti molemmilla kansalliskielillä.

<sup>57</sup> Kielilain 2 §:n 3 momenttia noudattaen yksikielinen kunta voi kuitenkin antaa parempaa kielellistä palvelua kuin mitä laki edellyttää ja tiedottaa useammalla – myös vieraalla – kielellä.

annetaan koko maassa molemmilla kansalliskielillä. Näin ollen esimerkiksi myrkytysvaarasta, vesistön saastumisesta tai säteilyvaarasta on tiedotettava niin suomen kuin ruotsin kielellä.<sup>58</sup> Asiasta vastaa asianomainen ministeriö.

Kielilain 32 §:n 2 momentin lähtökohtana on, että kaksikielisen viranomaisen on tiedotuksessaan käytettävä sekä suomen että ruotsin kieltä niiden tiedottamisen suuntautuessa kaksikielisiin kuntiin tai yleisellä tasolla kaikille kansalaisille.<sup>59</sup> Tämä koskee esimerkiksi kaikkia valtion keskuhallintoviranomaisia, jotka kielilain 6 §:n mukaan ovat kaksikielisiä.

Laki ei kuitenkaan edellytä, että tiedottamisen tulisi aina olla yhtä laajaa molemmilla kielillä. Esimerkiksi erilaisten selvitysten, kartoitusten ja muun tiedon laatiminen ja julkaiseminen yhdellä kielellä on mahdollista: lain 32 §:n 3 momentin mukaan tällaisia muita kuin virallistekstejä ei tarvitse ”kääntää sellaisenaan”. Näin ollen kaiken annettavan tiedon ei tarvitse olla samanlaista suomen ja ruotsin kielellä. Vähemmän käytetyllä kielellä voidaan esimerkiksi laatia tiivistelmä, josta ilmenee, mistä asiassa on kysymys, sekä keskeiset ehdotukset tai muut jatkotoimenpiteet. Lakisäänteen vähimmäismäärä – joka on läheisessä yhteydessä perustuslain 17 §:n 2 momenttiin – on kuitenkin, että viranomaisen on aina huolehdittava sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista.

Yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden kannalta tärkeänä tiedottamisena voidaan pitää myös kielilain 33 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan viranomaisten kaksikielisessä kunnassa asettamien kilpien, liikennemerkkien ja muiden yleisölle suunnattujen vastaavien opasteiden tekstien on pääsääntöisesti oltava suomen- ja ruotsinkielisiä sekä 34 §:n säännöstä, jonka mukaan eräät tiedot kulutushyödykkeissä, esimerkiksi käyttöohjeet ja varoitukset, on yksikielisessä kunnassa myytävässä tuotteessa oltava ainakin kunnan kielellä ja kaksikielisessä kunnassa myytävässä tuotteessa ainakin suomen ja ruotsin kielellä.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Poikkeussäännöstä käsitellään HE 92/2002 vp, s. 93. Vaikka säännös ensi silmäyksellä saattaa näyttää koskevan vain poikkeustilanteita on kuitenkin mahdollista, että täysin ennakoitavista tapahtumista on tiedotettava säännöksen edellyttämällä tavalla. Esimerkkejä voisivat olla yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden kannalta merkittävä tie- tai muu rakennustyö taikka ilman tai veden laatuun vaikuttava kokeilu.

<sup>59</sup> Jos kaksikielisen valtion viranomaisen tiedottaminen kuitenkin suuntautuu vain samankielisiin yksikielisiin kuntiin, sovelletaan 32 §:n 1 momenttia, jonka mukaan kunnan kielen käyttäminen on pääsääntö.

<sup>60</sup> Kulutushyödykkeitä koskevalle pykälälle on kielilain 43 §:n 4 momentissa säädetty viiden vuoden siirtymäaika. Säännökset tulevat näin ollen voimaan vuoden 2009 alusta.

## 7 KIELELLISET OIKEUDET JA EDUSTUKSELLINEN DEMOKRATIA

Kunnallinen itsehallinto turvataan perustuslain 121 §:ssä. Kunnallinen itsehallinto on myös lähtökohtana kielilain sääntelyssä: kunta on kielellisen jaotuksen perusyksikkö. Kunnan kielellinen asema yksikielisenä tai kaksikielisenä määräytyy kunnan asukkaiden kielen perusteella kielilain 5 §:n mukaan.<sup>61</sup>

Kielilain 28 §:n mukainen monijäsenisen toimielimen jäsenen oikeus käyttää suomea tai ruotsia liittyy kunnalliseen demokratiaan ja kunnan asukkaiden yhdenvertaisuuteen. Oikeus koskee niin kokouksia kuin pöytäkirjaan tai mietintöön liitettäviä kirjallisia lausuntoja riippumatta siitä, kumpaa kieltä toimielin käyttää pöytäkirjakielenään.<sup>62</sup> Käytännössä tämä merkitsee, että esimerkiksi monijäsenisen toimielimen kokouksessa voidaan käyttää vuoroin suomea, vuoroin ruotsia. Jos toimielimen muu jäsen ei ymmärrä suullista puheenvuoroa, on se pyynnöstä lyhyesti selostettava hänelle. Sama koskee toimielimen jäsenen kirjallisia lausuntoja. Säännöksen tarkoituksena on turvata toimielimen jäsenten yhtäläiset ja tosiasialliset mahdollisuudet osallistua toimielimen työskentelyyn. Toimielimen puheenjohtajalla on viime kädessä vastuu huolehtia siitä, että toimielimen jäsenet ymmärtävät toistensa mielipiteet ja näin turvata kaikkien osallistumismahdollisuudet.<sup>63</sup>

Kielilakia koskeissa keskusteluissa on tähän mennessä jäänyt vähälle huomiolle 28 §:ään sisältyvä periaatteellisesti merkittävä uudistus: myös valtioneuvoston jäsenellä on nyttemmin lain mukaan valtioneuvostossa oikeus käyttää suomea tai ruotsia valintansa mukaan. Säännös vastaa valtioneuvoston jäsenten osalta perustuslain 51 §:n 1 momentin säännöstä,

---

<sup>61</sup> Kielilaissa säädetyt kunnan kielellistä asemaa koskevat määräytymisperusteet vastaavat vuoden 1922 kielilain määräytymisperusteita. Kielilain 43 §:n 3 momentin siirtymäsäännöksen nojalla virka- ja itsehallintoalueiden kielellisestä jaotuksesta vuosina 2003–2012 annettu valtioneuvoston asetus (1174/2002) on edelleen voimassa kuntien kielellisen aseman osalta.

<sup>62</sup> Säännöstä voi verrata kielilain 10 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella on valtion ja kaksikielisen kunnan viranomaisessa oikeus käyttää suomea tai ruotsia valintansa mukaan. Kielilain 10 § koskee kuitenkin pääasiallisesti asiointia viranomaisissa ja 28 §:n tarkoituksena on nimenomaan varmistaa jokaisen oikeus käyttää valitsemaansa kieltä osallistuessa *kollektiiviseen päätöksentekoon* myös silloin, kun päätöksen tekevän toimielimen kieli on toinen kuin päätökseen osallistuvan henkilön.

<sup>63</sup> Puheenjohtaja voi esimerkiksi itse tarpeen mukaan tulkata puheenvuoroja tai valtuuttaa jäsenen tai ulkopuolisen henkilön huolehtimaan tarvittavasta tulkkauksesta ja käännösten tekemisestä.

jonka mukaan eduskuntatyössä käytetään suomen tai ruotsin kieltä ja josta seuraa kansanedustajan oikeus käyttää näitä kieliä.<sup>64</sup>

Edelleen edustuksellinen kunnallinen demokratia voi toteutua vain, jos kunnan asukkailla on mahdollisuus saada tietoa kunnassa vireillä olevista asioista ja kunnallisesta päätöksenteosta sekä päättää osallistumisestaan kunnalliseen toimintaan. Tämän varmistamiseksi kielilain 29 §:n 1 momentin mukaan kaksikielisen kunnan valtuuston kokouskutsut ja pöytäkirjat on laadittava kunnan molemmilla kielillä.<sup>65</sup> Säännös on tulkittava poikkeukseksi kunnan itsemääräämisoikeudesta sen suhteen, millä kielellä kunnan elimet toimivat. Säännöksen mukaan kunta kuitenkin päättää muiden elinten asiakirjojen kielestä. Yksikielisen kunnan toimielinten kieltä koskevaa sääntelyä kielilakiin ei sisälly, sillä pääsääntöä noudattaen yksikielinen kunta toimii tässäkin asiassa kunnan kielellä, jollei se muuta päättä.

Myös kielilain 29 §:n 2 momentin tarkoituksena on edistää kielellistä yhdenvertaisuutta ja demokratiaa kaksikielisissä kunnissa. Säännöksen mukaan kaksikielisen kunnan johtosääntö ja muut vastaavat säännöt on annettava suomen ja ruotsin kielellä.

## 8 KIELELLISET OIKEUDET JA OIKEUS TYÖHÖN

Kielellisten oikeuksien toteutumista ja perustuslain yhdenvertaisuutta voidaan tarkastella myös suhteessa perustuslain 18 §:n turvaamaan oikeuteen työhön. Oikeudella työhön tarkoitetaan jokaisen oikeutta hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla, mukaan lukien oikeutta päästä julkiseen virkaan.<sup>66</sup> Näin ollen julkisen vallan velvollisuus huolehtia kielellisten oikeuksien toteutumisesta ei saa olla esteenä tämän perusoikeuden toteutumiselle.

Kielilakiin kiinteästi liittyvän, julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) mukaan julkisyhteisöt voivat kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi asettaa henkilöstölleen

<sup>64</sup> Ks. HE 1/1998 vp, s. 100.

<sup>65</sup> Oikeusministeriö on Suomen Kuntaliiton pyynnöstä antanut lainkohdan tulkintaa koskevan lausunnon (19.12.2003, dn:o 20/912/2003). Oikeusministeriön tulkinnan mukaan kielilain 29 §:n 1 momentin tarkoituksena on kaksikielisissä kunnissa turvata molempia kieliryhmiä edustavien kunnanvaltuuston jäsenten yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua valtuuston työskentelyyn (HE 92/2002 vp, s. 91).

<sup>66</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 67.

– perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjen yleisten kelpoisuusvaatimusten sekä mahdollisten muiden vaatimusten lisäksi – myös *kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia*.<sup>67</sup> Laki ei kuitenkaan edellytä kaikilta virkamiehiltä<sup>68</sup> molempien kotimaisten kielten taitoa, vaan päämääränä on, että kielitaitoa on niillä henkilöillä, jotka sitä tehtävissään tarvitsevat. Tämä koskee toki muitakin kieliä kuin suomea ja ruotsia.

Kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia asetettaessa on kiinnitettävä huomiota perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädettyyn syrjintäkieltoon: kielitaidon puute ei saa muodostua viransaannin esteeksi, jollei kielitaitovaatimukselle ole viranhoidon kannalta objektiivisesti perusteltavaa syytä. Vastaavan rajoituksen asettaa myös Suomen jäsenyys Euroopan unionissa, sillä yhteisöoikeudellisesta syrjimättömyysperiaatteesta seuraa, ettei kansallisessa lainsäädännössä ilman perusteltua syytä saa säätää sellaisista kelpoisuusvaatimuksista virkaan tai tehtävään, jotka asettavat muiden maiden kansalaiset eriarvoiseen asemaan viranhakutilanteessa. Ylimi-toitetut kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset – joko suomen tai ruotsin kieltä, tai molempia taikka muita kieliä koskevat – ovat näin ollen sekä perustuslain että yhteisöoikeuden vastaisia.<sup>69</sup>

Edellä esitetyn seurauksena julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain lähtökohtana – sekä kelpoisuusvaatimusten osalta että yleisemmin viranhakukuulutuksia ja rekrytointia koskevassa sääntelyssä – onkin *riittävä, tehtävien edellyttämä kielitaito*. Tehtävästä riippuen tämän kielitaidon taso voi olla joko sangen korkea tai jopa olematon yhden tai useamman kielen osalta. Tarvittavan kielitaidon taso on näin ollen arvioitava tehtäväkohtaisesti.<sup>70</sup> Esimerkiksi tuomarit käyttävät lainkäyttö-

---

<sup>67</sup> Kielilain ja siihen liittyvän lainsäädännön yhteydessä otettiin käyttöön ilmaisu ”kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimus”, joka korvaa aikaisemmin käytössä olleen ilmaisun ”kielitaitovaatimus”. Uusi ilmaisu sopii jo käytössä olevan ilmaisun ”koulutusta koskeva kelpoisuusvaatimus” järjestelmään ja korostaa samalla, että kielitaidon osalta kysymys on nimenomaan *kelpoisuudesta* virkaan tai tehtävään.

<sup>68</sup> Nimensä mukaisesti julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain soveltamisala on laaja ja sitä sovelletaan kaikkiin viranomaisten palveluksessa oleviin henkilöihin heidän virka- tai palvelussuhteensa laadusta tai kestosta riippumatta. Ks. lain 1 §; HE 92/2002 vp, s. 100–101. Tässä kirjoituksessa käytetään yksinkertaisuuden vuoksi ilmaisuja ”virkamies” myös sellaisista julkisyhteisöjen palveluksessa olevista henkilöistä, jotka toimivat toisella virka- tai palvelusnimikkeellä.

<sup>69</sup> Ks. *Suviranta* LM 2002, s. 335–351; *Suviranta* NAT 2003, s. 208–221; *Tallroth* 2003, s. 275–290.

<sup>70</sup> Kielitaidon tasoista ja niiden osoittamismenetelmistä säädetään julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa sekä suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisessa valtionhallinnossa annetussa valtioneuvoston asetuksessa (481/2003).

tehtävissään merkittävää julkista valtaa, joka kohdistuu suoraan yksilöihin ja heidän oikeuksiinsa. Tuomareiden kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten säätämistä voitiin tämän vuoksi pitää perusteltuna.<sup>71</sup> Muita virkoja, joiden hoitamiseen sisältyy yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä ja joita varten lain mukaan on säädettävä kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia<sup>72</sup>, ovat esimerkiksi vapaudenriistoon ja siten henkilökohtaiseen vapauteen kajoamiseen oikeuttavat poliisimiesten virat.

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annettu laki sisältää sängen maltillisena pidettävät ja aikaisempaa sääntelyä sisällöltään vastaavat kielitaitoa kelpoisuusvaatimukset eräille korkeille valtion virkamiehille.<sup>73</sup> Muiden virkojen osalta viranomaisten on otettava kantaa kielitaitoa kelpoisuusvaatimusten säätämiseksi asetuksin.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Tuomareiden kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista säädetään tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000)12 §:ssä sellaisena kuin se on laissa 1202/2003. Ks. myös julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 6 §:n 2 momentti. Edelleen tuomareiden kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten uudistamisen yhteydessä täydennettiin eräitä muita lakeja tuomioistuinten henkilöstön kielitaitoa koskevilla kelpoisuusvaatimuksilla, ks. 1203–1211/2003; HE 103/2003 vp. Muun muassa tuomioistuinten toimistohenkilökunnalta vaadittavasta kielitaidosta säädetään eräiltä virkamiehiltä oikeusministeriön hallinnonalalla vaadittavasta kielitaidosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1126/2003).

<sup>72</sup> Ks. julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 5 §:n 1 momentin toinen lause, jonka mukaan ”suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on aina säädettävä, jos henkilöstön tehtäviin kuuluu yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä”. Muiden kuin näiden sekä 6 §:n 1 momentin mukaisten ”korkeakouluvirkojen” osalta valtion viranomaisten henkilöstölle kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia *voidaan* asettaa, lain 5 §:n 1 momentin ensimmäisen lauseen mukaan joko lailla tai lain nojalla valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön asetuksella. Kunnallisten viranomaisten henkilöstölle kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia voidaan asettaa siten kuin julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 5 §:n 2 momentissa säädetään.

<sup>73</sup> Ks. lain 6 §:n 1 momentti.

<sup>74</sup> Kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta on kuitenkin merkittävää, että viranomaisen on – täysin riippumatta siitä, onko kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia säädetty – julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 2 § mukaan velvollinen koulutusta järjestämällä ja muilla henkilöstöpoliittisilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että sen henkilöstöllä on riittävä kielitaito viranomaisen tehtävien hoitamiseksi kiellaisissa (423/2003) ja muussa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti. Viranomaisella on näin ollen lakisääteinen velvollisuus huolehtia henkilöstönsä *kielitaidon jatkuvasta ylläpidosta*. Edelleen laki edellyttää rekrytointimenettelyn tarkistamista ja kielitaidon huomioimattamista jo ennen palvelukseen ottamista: lain 3 §:n mukaan on palvelukseen otettaessa varmistauduttava siitä, että palvelukseen otettavalla on työtehtävien edellyttämä kielitaito. Käytännössä säännös merkitsee, että ennen palvelukseen ottamista on selvítettävä, minkä kielten taitoa ja millä tasolla kysymyksessä oleva tehtävä edellyt-

Kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten ja yleisemmin julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain yhteensopivuutta perustuslain turvaamaan oikeuteen työhön arvioitaessa on muistettava, ettei julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annettu laki lainkaan koske yrityksiä tai muuta yksityistä toimintaa. Näin ollen yritysten henkilöstön rekrytointi määräytyy myös kielitaidon osalta yritysten arvioiman tarpeen mukaan.

## 9 LOPUKSI

Kielelliset oikeudet ovat osa perusoikeusjärjestelmää. Tässä kirjoituksessa on tarkisteltu kielellisten oikeuksien lukuisia kytkentöjä muihin perusoikeuksiin. Useimmissa tapauksissa kysymys on kuitenkin kaikessa yksinkertaisuudessaan kielellisestä yhdenvertaisuudesta ja hyvästä hallinnosta. Kielellisiä oikeuksia on tähänastisessa käytännössä usein käsitelty erillään muusta hallinnosta, eräänlaisena lisänä. Tällöin kielelliset oikeudet ovat myös usein jääneet liian vähälle huomiolle – tai unohtuneet täysin. Haasteena – ja edellytyksenä perustuslaissa turvattujen oikeuksien toteutumiselle – onkin kielellisten perusoikeuksien tosiasiallinen sisällyttäminen osaksi hallintokulttuuria. Kielilaki ja siihen liittyvä lainsäädäntö luo myönteisen ja joustavan kehyksen kahdella kielellä toimivalle hallinnolle ja siten oikeuksien toteutumiselle.

Uuden lain täytäntöönpano on kuitenkin pitkäjänteistä työtä. Tämä koskee erityisesti yleislakeja, joilla on laaja soveltamisala. Voi kestää kauan, ennen kuin laki tunnetaan ja ymmärretään siten, että se toimii hyvin. Tämä selittyy ainakin osittain tietyllä viranomaistoiminnassa ilmenevällä jäykkyydellä: muutokset – ennen kaikkea asennemuutokset – vievät aikansa.

Kielellisiin oikeuksiin ja kielilakiin liittyy myös paljon intohimoja ja väärinkäsityksiä – molemmissa kieliryhmissä. Siksi onkin tärkeää palauttaa mieleen, mistä asiassa on kysymys, nimittäin perusoikeuksista ja kielellisestä yhdenvertaisuudesta. Näiden arvojen toteuttaminen ei koskaan

---

tää. Edelleen palvelukseen ottamista on selvitettävä, että hakijalla on sekä mahdollinen muodollinen kielitaitoa koskeva kelpoisuus että *tosiasiallinen* kielitaito. Rekrytointinnettelyyn liittyy myös julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 4 §, jonka mukaan viranhakukuluutuksissa ja muissa työpaikkailmoituksissa on ”mainittava mahdollisista kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista sekä työtehtävien edellyttämästä taikka palvelukseen otettaessa eduksi luettavasta kielitaidosta”.

saisi olla irrallinen kysymys taikka yksinomaan yhden puolueen, kieliryhmän tai etujärjestöjen asia. Kielelliseen yhdenvertaisuuteen perustuvan hallintokulttuurin luomisessa laki on kehys ja täten ainoastaan väline. Vastuu on yhteinen.

## LÄHTEET

HE 309/1993 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 72/2002 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja hallintolainkäyttölain muuttamiseksi.

HE 92/2002 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi kielilaksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 103/2003 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tuomareiden nimittämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden muiden lakien täydentämisestä tuomioistuinten henkilöstön kielitaitoa koskevilla säännöksillä.

*Jyräki 2000*

Jyräki, Antero, *Uusi perustuslakimme*, Iura Nova, Turku 2000.

Kielilainsäädäntö

*Kielilainsäädäntö – kansainvälisoikeudelliset velvoitteet ja kansainvälinen vertailu.* Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2001.

KM 2001:3

Kielilakikomitean mietintö ”Uusi kielilaki”. KM 2001:3.

KOM (2000) 843

Euroopan yhteisöjen komission tiedoksianto direktiivin 93/109/EY soveltamisesta Euroopan parlamentin vaaleissa kesäkuussa 1999, joka koskee toisessa jäsenvaltiossa asuvien unionin kansalaisten äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta Euroopan parlamentin vaaleissa, KOM (2000) 843.

Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriön lausunto Suomen Kuntaliitolle kielilain 29 §:n 1 momentin tulkinnasta (19.12.2003, dn:o 20/912/2003).

PeVM 9/2002 vp

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi kielilaksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

*Suviranta LM 2002*

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

*Suviranta NAT 2003*

Suviranta, Outi, ”EG-rätten och språkkunskapskrav för tjänstemän”, *Nordisk Administrativt Tidskrift* 2003, s. 208–221.

*Paulina Tallroth*

*Tallroth 2003*

Tallroth, Paulina, "Reflektioner över språkliga aspekter i internationell rättspraxis", juhlajulkaisussa *Festschrift für Karin Cornils zum 25-jährigen Jubiläum als Referentin am Max-Planck-Institut* (toim. Mohr, Tilmann – Nemitz, Jan Christoph), Shaker Verlag, Aachen 2003, s. 275–290.

*Tallroth OHOI 2003*

Tallroth, Paulina, "Kielilaki asettaa haasteita koko oikeuslaitokselle", *OHOI* 2003, s. 12–16.

*Tallroth 2004*

Tallroth, Paulina, *Informationsrechte des Beschuldigten im Vorverfahren. Die Verwirklichung prozessualer Garantien in Deutschland und den nordischen Ländern unter Berücksichtigung der EMRK*. Edition iuscrim, Freiburg im Breisgau 2004.

*Paulina Tallroth*

## LINGUISTIC RIGHTS AS PART OF THE CATALOGUE ON FUNDAMENTAL RIGHTS AND FREEDOMS – THE NEW LANGUAGE ACT FROM A CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE

The linguistic policy of Finland is laid down in the Constitution, according to which Finnish and Swedish are our national languages. Section 17 subsection 2 of the Constitution provides that “the public authorities shall provide for the cultural and societal needs of the Finnish-speaking and Swedish-speaking populations on an equal basis”. Everyone’s right to use his or her language – Finnish or Swedish – shall be guaranteed by an Act. The new Finnish Language Act (423/2004), that entered into force on 1 January 2004, therefore determines the rights and obligations with regard to the usage of *linguistic constitutional rights*.

Linguistic constitutional rights are part of the catalogue on fundamental rights and freedoms and cannot be isolated from this context. They also are closely connected to a number of other fundamental rights and freedoms. These connections are examined in this article.

The first connection to the catalogue on fundamental rights and freedoms is the responsibility of public authorities to guarantee the observance of fundamental rights and freedoms (Section 22 of the Constitution). Therefore public administrative tasks may be delegated to others than public authorities – e.g. private corporations or foundations – only if fundamental rights and freedoms are not endangered (Section 124 of the Constitution). This obviously also includes linguistic rights. The Language Act provides specifically that if a public administrative task has been assigned by or under law to a private individual, the provisions of the Act on an authority apply to this private individual in attending to this task (Section 25). An example of such delegation of tasks are health care services: A bilingual municipality must provide health care services in both Finnish and Swedish, even when these services in practice are carried out by others, e.g. private foundations.

The second connection is that to the principle of equality: No one shall be treated differently *inter alia* on the ground of language (Section 6 of the Constitution). The Language Act is also based on the principle of linguistic equality and neutrality: Neither Finnish-speakers nor Swedish-speakers gain privileges in comparison to each other. In fact, the Act guarantees

no new rights to either language group. Rather, its focus is on the realisation in the practice of the linguistic rights laid down in the Constitution.

This closely relates to the constitutional right to good administration (Section 21 subsection 2 of the Constitution): One of the goals of the Language Act is to provide good administration irrespective of language (Section 2 subsection 2). This naturally means that administration should be *equally good* in Finnish and in Swedish. The principles of good administration also reflect in the provisions in Section 23 of the Language Act: Authorities shall on their own initiative ensure that the linguistic rights of individuals are secured in practice and bilingual authorities shall make both languages visible in their activities.

An important constitutional connection is that to the right to a fair trial (Section 21 subsection 2 of the Constitution). From the point of view of linguistic rights a trial can only be fair if it is *linguistically comprehensible*. The Language Act lays down detailed provisions both as to the language of proceedings as to when an interpreter shall be called for and when a translation of a judgement shall be provided for (Sections 12–21).

Linguistic rights meet the participatory rights, i.e. everyone's right to vote (Section 14 of the Constitution), in the right to gain information in one's own language: Access to proper and comprehensible information e.g. about the candidates and the election procedure is crucial in deciding how to exercise one's right to vote. The Language Act contains a number of provisions with regard to information given by authorities (e.g. Section 32). The Language Act is neutral with regard to media and applies to all means of distributing information, including the Internet.

The administration of municipalities is based on the self-government of the residents (Section 121 of the Constitution). The Language Act provides that summons to and records of the council of a bilingual municipality are drafted in Finnish and Swedish (Section 29). The purpose of the provision is to ensure the equal possibilities of both Finnish-speakers and Swedish-speakers in bilingual municipalities to participate in the municipal decision-making and thereby in the strengthening of municipal democracy.

In order for the Language Act to work properly, civil servants and other personnel of public bodies need to have a sufficient command of both Finnish and Swedish. To ensure this, statutory requirements for civil servants regarding the knowledge of Finnish and Swedish may be issued. However, with respect to the right to work (Section 18 of the Constitution) it is important to ensure that such requirements do not unjustly hinder the possibilities to access civil service. Requirements regarding the knowledge of

language – be it Finnish, Swedish or another language – must always be justified by the nature of and the skills needed for each task.

Linguistic rights are without doubt part of the constitutional catalogue on fundamental rights and freedoms. The new Language Act forms a precise, yet flexible, frame of reference for linguistic equality and for good administration – in Finland’s both national languages.