

Kielilain 25 § ja kielellisten oikeuksien toteutuminen yksityisen hoitaessa julkisia tehtäviä



Kielilain 25 § ja kielellisten oikeuksien toteutuminen yksityisen hoitaessa julkisia tehtäviä

Kirsi Kuusikko

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö

© 2021 tekijät ja oikeusministeriö

ISBN pdf: 978-952-259-982-7

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Kielilain 25 § ja kielellisten oikeuksien toteutuminen yksityisen hoitaessa julkisia tehtäviä

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:23		Teema	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t	Kirsi Kuusikko		
Kieli	suomi	Sivumäärä	111

Tiivistelmä

Kielilain (423/2003) 25 §:ssä säädetään yksityisten kielellisestä palveluvollisuudesta. Oikeusministeriö on selvityksen tilatessaan pyytänyt selvittämään, onko säännöksessä epätarkkuuksia tai ongelmakohtia, sekä yksityiskohtaisten kysymysten kautta pykälän asettamia vaatimuksia viranomaisille.

Selvityksessä todetaan, että kielilain 25 § vaikuttaa muotoilultaan toimivalta, vaikka se rinnastaessaan kaikki julkisia hallintotehtäviä hoitavat tahot viranomaisiin saattaisi vaatia joitakin täsmennyksiä. Kielilain viranomaisveloitteet kohdistuvat kaikkiin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yksityisiin suoraan 25 §:n ensimmäisen virkkeen perusteella. Toinen virke velvoittaa ostopalveluja käyttävän viranomaisen varmistumaan siitä, että kielilain veloitteet tulevat huomioon otetuiksi. Kielilain 25 §:n veloitteiden valvonta tapahtuu ensimmäisen virkkeen osalta ylimmille laillisuusvalvojille tehtyjen kanteluiden kautta. Toisen virkkeen osalta useat toimeksiannot kohdistuvat sosiaali- ja terveyspalveluihin, jolloin aluehallintovirastojen rooli lupa- ja valvontaviranomaisena tulee keskeiseksi. Kolmannen virkkeen kohdalla kyse on tukitehtävistä, joista osaa voidaan kuitenkin pitää julkisina tehtävinä ja täten ylimpien laillisuusvalvojien valvontavaltaan kuuluvina. Kokonaiskuvan saamiseksi kielilain mukaisesta palvelusäädännöstä yksi keino voisi olla kehittää yhdenvertaisuussuunnitelmia.

Asiasanat kielilaki, kielelliset oikeudet, kielilainsäädäntö, kielikysymys

ISBN PDF 978-952-259-982-7
Asianumero -

ISSN PDF 2490-0990
Hankenumero VN/706/2021

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-982-7>

Språklagens 25 § och tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna när enskilda sköter offentliga uppdrag

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2021:23		Tema	Utredningar och anvisningar
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Kirsi Kuusikko	Sidantal	111
Språk	finska		
Referat	<p>I 25 § i språklagen (423/2003) föreskrivs om enskildas skyldighet att ge språklig service. I samband med beställningen av denna utredning bad justitieministeriet att utreda eventuella inexaktheter och problem i bestämmelsen samt med hjälp av detaljerade frågor de krav som paragrafen ställer på myndigheterna.</p> <p>I utredningen konstateras att formuleringen i språklagens 25 § verkar vara fungerande, även om den eventuellt kräver vissa preciseringar när den jämför alla aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter med myndigheter. Myndigheternas skyldigheter enligt språklagen gäller alla enskilda som sköter offentliga förvaltningsuppgifter direkt med stöd av första meningen i 25 §. Den andra meningen ålägger myndigheter som använder köpta tjänster att försäkra sig om att skyldigheterna enligt språklagen beaktas. I fråga om den första meningen förverkligas tillsynen över skyldigheterna enligt 25 § genom klagan till de högsta laglighetsövervakarna. I fråga om den andra meningen gäller flera uppdrag social- och hälsovårdstjänster, varvid regionförvaltningsverkens roll som tillstånds- och tillsynsmyndighet blir central. När det gäller den tredje meningen är det fråga om stöduppgifter, av vilka en del emellertid kan anses vara offentliga uppgifter och således omfattas av de högsta laglighetsövervakarnas tillsynsbehörighet. Ett sätt att få en heltäckande bild av serviceinnehållet enligt språklagen kunde vara att utveckla likabehandlingsplanerna.</p>		
Nyckelord	språklag, språkliga rättigheter, språklagstiftning, språkfrågan		
ISBN PDF	978-952-259-982-7	ISSN PDF	2490-0990
Ärendenummer	-	Projektnummer	VN/706/2021
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-982-7		

Section 25 of the Language Act and the realisation of linguistic rights when public duties are discharged by private providers

Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2021:23	Subject	Reports and guidelines
Publisher	Ministry of Justice, Finland	
Author(s)	Kirsi Kuusikko	
Language	Finnish	Pages 111

Abstract

Section 25 of the Language Act (423/2003) sets out the provisions on the obligation of a private providers to provide linguistic services. When ordering this report, the Ministry of Justice asked the authors to analyse whether the section contains any inaccuracies or problematic points as well as to clarify, by means of detailed questions, the requirements imposed on the authorities by the section.

The report states that section 25 of the Language Act appears to be formulated appropriately, even though some clarification may be called for because the text equates all agencies performing public administrative tasks with authorities. Based on the first sentence of section 25, the statutory duties imposed by the Language Act apply directly to all private providers discharging public administrative tasks. The second sentence obliges all authorities that make use of purchased services to ensure that the obligations set out in the Language Act are duly taken into account. With regard to the first sentence, compliance with the obligations of section 25 is monitored through complaints filed with the supreme overseers of legality. With regard to the second sentence, many of the delegated duties relate to social and health services, which underlines the role of the regional state administrative agencies as the supervisory authority. The third sentence relates to support functions, some of which may, however, be regarded as public tasks and, therefore, subject to oversight of legality. One way of gaining an overview of the content of the services to be provided under the Language Act could be to improve equality plans.

Keywords Language Act, linguistic rights, language legislation, language issue

ISBN PDF 978-952-259-982-7

Reference number -

ISSN PDF 2490-0990

Project number VN/706/2021

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-982-7>

Sisältö

Esipuhe	7
1 Kielilain 25 §:n sisältö, säätäminen ja suhde muuhun käsitteistöön ja lainsäädäntöön	9
1.1 Kielilain 25 §:n sisältö, rakenne ja käsitteistö.....	9
1.2 Hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnan tekemään muotoiluun.....	14
1.3 Kielilain 25 § osana muuttuvaa julkisen hallinnon käsitteistöä.....	23
1.4 Kielilain 25 § ja siihen verrannollinen sääntely saamen kielilaissa	37
1.5 Kielilain 25 §:n yleissääntely ja sektorihallinnon erityissääntely	39
1.6 Kielilain 25 §:n suhde luvun muihin säännöksiin ja yleensä viranomaisen velvollisuuteen toteuttaa kielellisiä oikeuksia	43
2 Kielilain 25 §:n kohteet sekä viranomaisen huolehtimisvelvollisuus	47
2.1 Kielilain 25 §:n velvoitteen kohteet	48
2.2 Kielilain 25 § julkista hallintotehtävää hoitavan velvollisuutena ja yksilön oikeutena	50
3 Oikeuskäytäntö kielilain 25 §:n soveltamisesta	58
3.1 Tuomioistuinten ratkaisukäytäntö kielilaista.....	58
3.2 Ylimpien laillisuuden valvojien ratkaisut.....	63
3.2.1 Oikeuskanslerin ratkaisukäytäntö kielilain 25 §:ään liittyen.....	65
3.2.2 Oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö kielilain 25 §:ään liittyen	66
3.3 Aluehallintovirastot kielilainsäädännön valvojina	75
4 Kielilain velvoitteiden toteutuminen toimeksiannetuissa julkisissa hallintotehtävissä ja muissa julkisissa tehtävissä	79
4.1 Hankintalainsäädäntö ja kielilain velvoitteet.....	79
4.2 Kaksikielisyysvaatimuksen huomioiminen julkisissa hankinnoissa	82
4.3 Yhdenvertaisuussuunnitelmat, kielisuunnitelmat ja kielilaki.....	91
5 Tiivistelmä ja ehdotukset	96
Lähteet	102
Liitteet	108

ESIPUHE

Selvitys on tehty liittyen oikeusministeriön selvityspyyntöön (kirje 18.1.2021 VN/706/2021, VN/706/2021-OM-1.O) kielilain 25 §:n soveltamisesta sekä kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisesta yksityisten hoitaessa julkisia tehtäviä sekä yleensä kielilain 25 §:n soveltamisesta. Perustuslakivaliokunta oli mietinnössään valtioneuvoston kertomuksesta kielilainsäädännön soveltamisesta vuonna 2013 todennut, että seuraavaan kertomukseen oli tarpeen sisällyttää arvio myös siitä, miten kielelliset oikeudet toteutuvat yksityisen toimijan huolehtiessa julkisista hallintotehtävistä (kielilaki 25 § ja perustuslain 124 §).¹ Hallituksen kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta vuodelta 2017 todettiin, että kielilain 24 §:n soveltamista valtionyhtiöiden toiminnassa käsiteltiin yksityiskohtaisesti, mutta kielilain 25 §:n toteutumista ei tarkasteltu valiokunnan toivomassa laajuudessa. Tämä johtui osittain aihealueen laajuudesta, mutta myös silloin meneillään olleesta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta. Aihetta on tarkoitettu tarkastella perusteellisesti seuraavassa vuoden 2021 kertomuksessa,² mitä varten selvitys on tehty.

Selvityksen valmistumisen jälkeen ennen sen julkaisemista kielilakia osana hyvinvointialuetta ja hyvinvointiyhtymää koskevaa lainsäädäntöä muutettiin (29.6.2021/644) siten, että kielilain 10 §:n mukaan yksityishenkilön kielellisten oikeuksien kohdalla kaksikielisen hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisen rinnastuu valtioon ja kaksikieliseen kunnalliseen viranomaiseen ja yksikielisen hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisen yksikieliseen kunnalliseen viranomaiseen. Vastaavat muutokset tehtiin 20 §:n oikeuteen toimituskirjaan ja muun asiakirjan käännökseen. Kielilain 24 §:n palvelua tuottava yhtiö voi olla myös hyvinvointialueiden määräämisvallassa. Muutoksia tehtiin myös viranomaisen kirjeenvaihtoa (27 §), monijäsenisiä toimielimiä (28 §) ja kokouskutsuja, pöytäkirjoja ja hallintosääntöjä (29 §) koskeviin säännöksiin.

Selvitystoimeksiannossa haettiin vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Mikä on kielilain 25 §:n sisältö, ottaen huomioon perustuslain 124 §. Onko säännöksessä epätarkkuuksia ja ongelmakohtia? Tähän kokonaisuuteen vastataan osatutkimuksilla a, b ja c

¹ PeVM 1/2014 vp – K 13/2013 vp, s. 4.

² K 18/2017 vp. Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017, s. 15.

2. Mitkä edellytykset tulee täyttyä, jotta voidaan todeta, että viranomaisen on varmistunut siitä, että tehtävää hoidettaessa annetaan kielilain mukaista palvelua.
Tähän kokonaisuuteen vastataan osatutkimuksilla b, c ja d
3. Milloin 25 §:n kolmannessa virkkeessä tarkoitettu ei-julkinen tehtävä on sellainen, että palvelutason ylläpitäminen edellyttää kielilain soveltamista siihen? Kenen tehtävänä on arvioida milloin kielilakia tulisi soveltaa tässä tarkoitetuissa ei-julkisissa palveluissa, jos viranomaisen tekemästä arviosta on erimielisyyttä?
Tähän kokonaisuuteen vastataan osatutkimuksilla a, c ja d.

Kyse on varsin monitulkintaisesta kielellisestä kokonaisuudesta suhteessa hyvän hallinnon mukaisiin tarpeisiin. Kysymyksiin vastaamista haettiin neljän eri osatutkimuksen avulla.

- a. Oikeusdogmaattinen kielilain 25 §:n merkityssisällön analysointi kirjallisuuden ja lainvalmisteluaineiston perusteella, jossa myös säännöksen syntyhistorian selvittäminen on olennaista.
- b. Säännöksen sisällön suhteuttaminen yleiseen organisaation/organisaatioiden velvollisuuteen suhteessa yksilön oikeuteen.
- c. Tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojien julkaistun ratkaisukäytännön läpikäyminen ja tästä tiivistelmän laatiminen.
- d. Empiirinen pieni otanta Hilmassa tietyllä ajalla tehdyistä tarjouksista liittyen sellaisiin palvelukokonaisuuksiin, joissa kielilainsäädäntö tulee huomioon otettavaksi.

Julkaistussa selvityksessä osa-alueet muodostavat pääluvut 1–4.

Selvitys on laadittu oikeusministeriön toimeksiannosta ja työpanoksen laajuus on ollut hieman reilut 100 tuntia eli yhteensä kolmisen viikkoa maaliskuun alun ja kesäkuun puolivälin 2021 aikana.

Kirsi Kuusikko
kesäkuu 2021

1 Kielilain 25 §:n sisältö, säätäminen ja suhde muuhun käsitteistöön ja lainsäädäntöön

1.1 Kielilain 25 §:n sisältö, rakenne ja käsitteistö

Suomen perustuslain 17 §:n (731/1999) ja kielilain (423/2003) mukainen sääntelyratkaisu on oikeusvertailun näkökulmasta varsin ainutlaatuinen.³ Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Tämä sama lähtökohta toistetaan kielilaissa. Kielilain tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetty jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Tavoitteena on, että jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta sekä yksilön kielelliset oikeudet toteutaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. Viranomainen voi antaa myös parempaa kielellistä palvelua kuin kielilaissa edellytetään.

Kielilakia sovelletaan lain 3 §:n mukaan tuomioistuimissa ja muissa valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa, jotka ovat lain mukaisia viranomaisia, jollei erikseen toisin säädetä. Kielellisen jaotuksen perusyksikkö on kunta (yksikielinen tai kaksikielinen), mikä ohjaa virka-alueen mukaan viranomaisen yksi- tai kaksikieliseksi. Kielilain 3 §:n 3 momentissa todetaan, että lain soveltamisesta liikelaitoksiin ja yhtiöihin sekä yksityisiin säädetään 24 ja 25 §:ssä sekä 33 §:n 4 momentissa ja 34 §:ssä.

Kielilain viidennessä luvussa kielellisten oikeuksien turvaamisesta on 25 §, joka sääntelee yksityisen kielellistä palveluvollisuutta. Hallituksen esityksessä uudeksi kielilaiksi kielilain 25 §:n taustasta todetaan yleisesti, että vaikka yksityinen liikkeenharjoittaja ei palvellessaan asiakasta ole lain mukaan velvollinen käyttämään asiakkaan kieltä, hän ei saa kieltäytyä palvelemasta sillä perusteella, että asiakas puhuu toista kieltä. Kielilailla tätä periaatetta ei muutettu. Laissa olisi kuitenkin aikaisempaa selvempi säännös siitä, että myös yksityisen yrittäjän on annettava laissa edellytettyä kielellistä palvelua silloin,

³ Monissa kaksikielisissä maissa maan eri osat saattavat olla virallisesti yksikielisiä, kuten pääsääntöisesti on Belgian kohdalla lukuun ottamatta Brysselin aluetta ja tiettyjä akuutin sairaanhoidon palveluja. Esim. Kuzelewska 2015; Gerkens – Merkur 2010.

kun hän antaa palvelua viranomaisen toimeksiannosta. ”Yksityisen näkökulmasta kielellinen palvelu ei saa heiketä sen takia, että viranomaiset ostavat palvelua yksityisiltä.” Lakiin haluttiin sisällyttää säännös, jonka mukaan viranomaisen on varmistettava, että toimeksiantotehtävän vastaanottaja sitoutuu antamaan kielilaisissa edellytettyä kielellistä palvelua, jollei lain edellyttämää palvelutasoa muulla tavoin voida ylläpitää. Tällä varmistettaisiin se, että kielellinen palvelu luontevasti sisältyy asianomaiseen toimintaan. Jos palvelutasoa voidaan ylläpitää siten, että yksi tehtävän vastaanottaja antaa palvelusitoumuksen, muilta tehtävien vastaanottajilta ei välttämättä tarvitse edellyttää sitoumusta, jos palvelutasoa muutenkin ylläpidetään. Kielilakia säädettäessä todettiin 25 §:n olevan aikaisempaa selkeämpi säännös siitä, että myös yksityisen yrittäjän on annettava laissa edellytettyä kielellistä palvelua silloin, kun hän antaa palvelua viranomaisen toimeksiannosta.⁴

Kielilain 25 § ei tullut kuitenkaan säädetyksi hallituksen esityksen mukaisena, vaan säännöksen sisältöä ja rakennetta muokattiin eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnassa. Hallituksen esityksessä säännöksen alkuperäinen muotoilu oli tarkoitettu erillaiseksi. Siinä olisi ollut kolme eri momenttia, mitä ei ole lopullisessa säännöksessä, vaan kaikki sääntelykohteet on yhdistetty yhdeksi momentiksi. Säännösehdotuksen sisältö keskittyi myös lähinnä toimeksiantosopimuksilla toteutettavien palvelujen kielivelvoitteisiin.

Perustuslakivaliokunta mietinnössään ehdotti muutettavaksi säännöksen sisältöä siten, että säännöksen alkupuoli kiinnitettiin paremmin perustuslain käsitteistöön. Julkisten hallintotehtävien kohdalla kielilainsäädännön velvoitteet tulevat automaattisesti sovellettavaksi. Pääsääntöä täydentää sitten erityissäännös viranomaisen varmistumisvelvollisuudesta, kun tehtävä on lain nojalla konkreettisesti annettu yksityiselle vasta viranomaisen päätöksellä tai muulla toimenpiteellä taikka viranomaisen ja yksityisen välisellä sopimuksella. Kolmas virke koskee varmistumisvelvollisuutta tapauksiin, joissa ei ole kysymys perustuslain tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän siirtämisestä, vaan muunlaisesta yksityisten palvelujen käyttämisestä julkisessa toiminnassa. Perustuslakivaliokunnan muotoileman pykälän viimeisen virkkeen mukaan viranomaisella on näissä tapauksissa kyseinen varmistumisvelvollisuus, jos kielilain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii.⁵ Tarkemmin näistä palveluista ja tarvittavasta palvelutason ylläpitämisestä perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan lausunut.

4 HE 92/2002 vp, s. 94.

5 PeVM 9/2002 vp – HE 92/2002 vp.

Kielilaki (423/2003) 25 §**Yksityisten kielellinen palveluvollisuus**

Jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta. Jos tehtävän vastaanottaja määräytyy viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista kielellistä palvelua. Tämä tulee myös varmistaa viranomaisen antaessa muun kuin julkisen hallintotehtävän yksityisen hoidettavaksi, jos tämän lain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii.

Språklag (423/2003) 25 §**Enskildas skyldighet att ge språklig service**

När en offentlig förvaltningsuppgift genom lag eller med stöd av lag hör till en enskild, gäller för denne i uppdraget det som i denna lag sägs om myndigheter. Om en sådan uppgift uppdras åt en enskild med stöd av ett beslut eller någon annan åtgärd av en myndighet eller ett avtal mellan myndigheten och den enskilde, skall myndigheten försäkra sig om att den enskilde i uppdraget ger sådan språklig service som förutsätts i denna lag. Myndigheten skall försäkra sig om detta också när den anförtror en enskild någon annan uppgift än en offentlig förvaltningsuppgift, om detta är nödvändigt för att upprätthålla den servicenivå som lagen förutsätter.

Pykälän todetaan jakautuvan kolmeen erilliseen virkekokonaisuuteen, joista ensimmäisessä virkkeessä säädetään peruslähtökohta. Jos perustuslain 124 §:n mukaisesti julkinen hallintotehtävä on annettu lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta. Kielilaki rinnastaa tällaisessa tapauksessa kyseisen tahon suoraan viranomaiseen, ja sillä on kielilain viranomaiselle kuuluvat velvoitteet. Toinen virke ikään kuin täsmentää tätä mahdollisuutta. Jos yksityinen ei hoida julkisia hallintotehtäviä suoraan lain perusteella, vaan tehtävien siirtäminen edellyttää myös viranomaisen päätöstä tai muuta toimenpidettä taikka sopimusta julkisten hallintotehtävien ostamisesta, myös päätöksen, toimenpiteen tai sopimuksen

tekevän viranomaisen on huolehdittava tai lain sanamuodon mukaan varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista kielellistä palvelua. Tämä koskee nimenomaan julkisia *hallintotehtäviä*. Lisäksi pykälän *kolmannessa virkkeessä* säädetään siitä, että viranomaisen antaessa *muun kuin julkisen hallintotehtävän* yksityisen hoidettavaksi viranomaisen tulee varmistaa kielellisen palvelun saatavuus, jos tämän lain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii.

- **Julkinen hallintotehtävä** – lailla tai lain nojalla säädetty, jolloin yksityisen on toteutettava kielellinen palvelu, kuten viranomaisen
- **Julkinen hallintotehtävä** – päätöksen, toimenpiteen tai sopimuksen tekävä viranomainen varmistaa, että julkista hallintotehtävää hoitava täyttää kielelliset velvoitteensa
- **Muun kuin julkisen hallintotehtävän antaminen** – viranomaisen varmistettava kielellinen palvelu, jos lain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii

Muun kuin julkisen hallintotehtävän kohdalla tulkinnallisena ongelmana on se, tarkoitetaanko tällä nyt nimenomaan muita julkisia tehtäviä vai onko kyseistä säännöstä ollut tarkoitus soveltaa vielä laajemmin. Pykälän kolmas virke sisältää säännöksen siitä, että kielilakia on jossakin laajuudessa sovellettava myös silloin, kun viranomainen antaa yksityisen hoidettavaksi muita kuin julkisia hallintotehtäviä. Viranomaisen on varmistettava kielellinen palvelu myös antaessaan muun kuin julkisen hallintotehtävän yksityisen hoidettavaksi, jos lain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii. Lainopillisesta näkökulmasta käsitteillä julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä on periaatteellinen ero. Tähän seikkaan on toistuvasti kiinnitetty huomiota, vaikka niiden keskinäinen ero on toisaalta jäänyt täsmentymättä. Eduskunnan oikeusasiamies on saattanut yleisesti todeta, että ”julkisen tehtävän käsitteen on katsottu olevan julkista hallintotehtävää laajempi”⁶

Kielilain käsitteistöä voidaan verrata samaan aikaan säädetyn hallintolain (434/2003) viranomaiskohtaisen soveltamisalan kanssa. Hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaan lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoidaessa *julkisia hallintotehtäviä*. Sen sijaan perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen

⁶ Esimerkiksi oikeusasiamies totesi lausunnossaan ehdotuksesta tiedustelutoiminnan valvonnasta, että mietinnössä oli puhuttu sekä julkisesta hallintotehtävästä että julkisesta tehtävästä, ja todettiin, ettei niiden keskinäistä suhdetta tai mahdollista merkityseroa ole analysoitu tarkasti. EOA 22.6.2017 EOAK/2658/2017 (Ehdotus tiedustelutoiminnan valvonnasta).

tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin *julkista tehtävää* hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvoitteensa. Vastaava sääntely on perustuslain 108 §:ssä koskien valtioneuvoston oikeuskansleria. Julkisen hallintotehtävän käsite ja sen käyttöönotto 2000-luvun alun säännöksissä liittyy nimenomaan perustuslain 124 §:n käsitteistöön, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeus- turvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Kielilain säätämisen ajankohta 2000-luvun alussa on vaikuttanut siinä omaksuttuun käsitteistöön. Kielilain ja hallintolain säätämisen aikaan myös oikeusasiamiestä koskeva sääntely saatettiin laintasoiseksi säätämällä oikeusasiamieslaki (197/2002), jonka käyttämä käsite on julkinen tehtävä perustuslain ja jo hallitusmuodon 1990-luvun sääntelyn mukaisesti. 1990-luvun lopulla säädetyn julkisuuslain 4 §:ssä taas lain viranomaiskohtaisen soveltamisalan ulottaminen välilliseen julkiseen hallintoon on määritelty julkisen vallan käsitteen avulla.

Yksi keskeinen käsitteellinen ongelma on ollut nimenomaan se, kuinka pitkälti julkinen hallintotehtävä koskee vain määrämuotoista hallintopäätösten tekemistä ja kuinka pitkälti se laajenee myös tosiasialliseen hallintotoimintaan ja erityisesti julkisiin palveluihin. Kunnan ostopalveluna hoidetut tehtävät luetaan yleensä julkisiin hallintotehtäviin. Lähtökohtaisesti julkiset hallintotehtävät sisältyvät julkisen vallan käytön käsitteen sisälle, minkä lisäksi julkisen vallan käyttöä voi olla myös tosiallinen toiminta, kuten tyyppiesimerkkinä poliisin valtaoikeuksien käyttäminen. Perinteisesti on katsottu, että käsitteet liikkuvat asteittain osittain päällekkäin järjestyksessä: merkittävä julkisen vallan käyttö, julkisen vallan käyttö, julkinen hallintotehtävä, julkinen tehtävä, yksityisoikeudellinen toiminta, jossa myös viimeisessä voi olla liukuma, kun palvelua ostaa viranomainen riippuen siitä, miten laajalle julkisen tehtävän taas katsotaan ulottuvan. Hankintoja tehtäessä joudutaan ottamaan huomioon hankintalain velvoitteet. Julkisen hallintotehtävän ja ei-julkisen tehtävän välillä nähdään ikään kuin olevan vielä julkisen tehtävän käsite, joka tulee esiin erityisesti oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä heidän toimivaltansa rajassa.

Näin ollen onkin mahdollista, että säännöksen kolmatta virkettä tulkittaessa tarkoitetaan-kin julkisia tehtäviä eikä niinkään ei-julkisia tehtäviä.⁷ Kielilain 25 §:n sääntelyä ei ole aikaisemmissa tutkimuksissa juuri käsitelty.⁸

1.2 Hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnan tekemään muotoiluun

Kielilain hallituksen esityksen 25 § muuttui rakenteeltaan ja sisällöltään eduskuntakäsittelyn aikana. Perustuslakivaliokunta mietinnössään muutti säännöstä sittemmin hyväksytyyn muotoon. Hallituksen esityksen mukaan säännöksessä olisi ollut alkujaan kolme momenttia nykyisen yhden asemasta. Tästä huolimatta ensimmäisen ja viimeisen virkkeen mukaista sääntelysisältöä pykälässä ei olisi ollut. Hallituksen esityksen mukainen ehdotus 25 §:ksi.⁹

Mitä tässä laissa säädetään viranomaisista, koskee annettavan palvelun osalta yksityisiä yhtiöitä, järjestöjä ja säätiöitä sekä henkilöitä, jotka viranomaisen toimeksiantosta tarjoavat palvelua yleisölle, Viranomaisen on varmistettava, että tehtävän vastaanottaja sitoutuu antamaan tässä laissa edellytettyä kielellistä palvelua, jollei tämän lain edellyttämää palvelutasoa muulla tavoin voida ylläpitää.

Jos julkisia hallintotehtäviä annetaan muulle kuin viranomaiselle, tehtävän antajan on varmistettava, että tehtävän vastaanottaja antaa 1 momentissa tarkoitetun palvelusitoumuksen.

7 Käsitteiden eroista esim. Sarja 2010, s. 18–44. Mikko Sarja on artikkelissaan pohtinut sitä, onko kyse terminologisesta horjuvuudesta vai tietoisien eron tekemisestä julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteiden välille. Eroa näiden käsitteiden välille onkin löydettyissä sekä lainvalmistelussa että oikeuskirjallisuudessa. Julkinen tehtävä on nimenomaan eräänlainen yläkäsite, joka kattaa myös sitä suppeamman julkisen hallintotehtävän käsitteen. Asiasta myös esim. Keravuori-Rusanen 2008, s. 139–159; Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 112–113; Kuusikko 2011, s. 174–181; Kuusikko 2018, s. 188–198.

8 Kielilain velvoitteita koskevia opinnäytetöitä on tehty jonkin verran, muun muassa asiointikieleen liittyen Karhunen 2006, kunnasta kielivähemmistön oikeuksien edistäjänä, Kiviniemi 2011, viranomaisen velvollisuudesta vastata yksilön kielellisiin oikeuksiin kielen valintatilanteessa, Marjeta 2011 tai kielellisiä oikeuksia sivuten osana julkista hallintotehtävää hoitavan yrityksen turvallisuusveloitteena, Jämsén 2017. Kielilain velvoitteita myös oikeudellisesti on käsitelty Vaasan yliopiston julkaisemassa artikkelikokoelmassa vuodelta 2012 Viestinnän ja kaksikielisyyden hyvät käytänteet aluehallinnon uudistuksessa.

9 HE 92/2002 vp, s. 130.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettua palvelusitoumusta ei edellytetä, jos toiminnan harjoittamisessa annettavasta kielellisestä palvelusta säädetään erikseen.

Hallituksen esityksen kielilain 25 § koskee lähinnä vain ostopalveluja eikä laajemmin säännöksen soveltamista välillisessä julkisessa hallinnossa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan yleisenä lähtökohtana laissa olisi kuitenkin aikaisempaa selkeämpi säännös siitä, että myös yksityisen yrittäjän on annettava laissa edellytettyä kielellistä palvelua silloin, kun hän antaa palvelua viranomaisen toimeksiannosta. ”Yksilön näkökulmasta kielellinen palvelu ei saa heiketä sen takia, että viranomaiset ostavat palvelua yksityisiltä”.

Toisessa momentissa olisi säädetty viranomaiselle velvollisuus varmistua siitä, että toimeksiantotehtävän vastaanottaja sitoutuu antamaan kielilaisissa edellytettyä kielellistä palvelua, jollei lain edellyttämää palvelutasoa muulla tavoin voida ylläpitää. ”Tällä varmistettaisiin se, että kielellinen palvelu luontevasti sisältyy asianomaiseen toimintaan.” ”Jos palvelutasoa voidaan ylläpitää siten, että yksi tehtävän vastaanottaja antaa palvelusitoumuksen, muilta tehtävien vastaanottajilta ei välttämättä tarvitse edellyttää sitoumusta, jos palvelutasoa muutenkin ylläpidetään.” Näin 2 momenttiin ehdotettiin otettavaksi palvelusitoumusta koskeva säännös niitä tilanteita varten, joissa viranomainen antaa julkisia hallintotehtäviä yksityisen hoidettavaksi. Tämän perään hallituksen esityksessä vain todetaan perustuslain 124 §:n sisältö.

Lopuksi säännöksen perusteluissa vielä pykälän ehdotettuun kolmanteen momenttiin liittyen todetaan erityislainsäädäntöön sisältyvän lisäksi säännöksiä, joissa veloitetaan antamaan kielellistä palvelua yksityistetyssä toiminnassa eli toiminnassa, joka on kuulunut julkisen vallan hoidettavaksi, mutta josta julkinen valta on luopunut. Näin sitoumusta antaa kielellistä palvelua ei edellytetä, jos annettavasta kielellisestä palvelusta säädetään erikseen. Esimerkiksi postitoiminnassa ja autokatsastuksessa ei edellytettäisi ehdotetun pykälän mukaista sitoumusta.¹⁰ Toisaalta jos postitoiminnasta säädetään suoraan lainsäädännöllä, erillisten sitoumusten vaatiminen jälkikäteen on vaikeaa. Jos toiminta on luvanvaraista, nämä voitaisiin sisällyttää luvan ehtoihin.

Hallituksen esityksen ja perustuslakivaliokunnan mietinnön 25 §:n muotoilut poikkeavat keskeisesti toisistaan. Perustuslakivaliokunta halusi liittää säännöksen lähemmin perustuslain 124 §:n terminologiaan. Näin myös kielellinen palveluvelvoite ulottuessaan automaattisesti ulkoistettaviin julkisen hallinnon tehtäviin takaa oikeusturvaa ja hyvää hallintoa eikä eri sääntelyä tarvita. Toisaalta säännöksen muotoilu ulotti samalla myös kielelliset

¹⁰ HE 92/2020 vp, s. 93-94. Komiteamietinnössä yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskeva säännös olisi ollut lain toisessa luvussa, ja jakautunut toimeksi annettuihin palveluihin ja julkisiin hallintotehtäviin omissa momenteissaan. KM 2001:3, s. 176, 227.

palveluveloitteet jo olemassa oleviin muiden kuin viranomaisten hoitamiin julkisiin hallintotehtäviin. Alkuperäisessä muotoilussa velvoite olisi koskenut vain viranomaisen toimeksiannosta hoidettavia tehtäviä, ja jos yksityinen hoitaisi julkisia hallintotehtäviä, kielteisistä velvoitteista olisi säädetty erikseen.

Hallintovaliokunnan lausunnossa 25 §:n muotoiluun ei puututtu,¹¹ vaan muutos lähti perustuslakivaliokunnasta, jossa haluttiin 25 §:n velvoite kiinnittää perustuslain käsitteistöön, sillä tavoin että lakiin otetaan yleissäännös lain viranomaisia koskevien säännösten soveltamisesta kaikkiin niihin, joille on säädetty julkinen hallintotehtävä.¹² Perustuslakivaliokunta korosti 25 §:ssä olevan kysymys julkisten tehtävien yksityistämiseen liittyvästä sääntelystä ja se on välittömässä yhteydessä perustuslain 124 §:ään. Siinä julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu erilaisia päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.¹³ Julkiset hallintotehtävät voivat perustuslain esitöiden mukaan olla myös julkisia palvelutehtäviä. Tähän nähden esityksen terminologiaa pidettiin ongelmallisena.¹⁴ Toisaalta hallituksen esityksen sääntely oli nimenomaan suunnattu palvelutehtäviin julkisen hallintotehtävän ohella, jolloin piti antaa vielä erikseen palvelusitumus.

Perustuslakivaliokunta aiheellisesti halusi asian sääntelyn kuitenkin kiinnitettävän perustuslain käsitteistöön sillä tavoin, että lakiin otetaan yleissäännös lain viranomaisia koskevien säännösten soveltamisesta kaikkiin niihin, joille on *säädetty julkinen hallintotehtävä*.¹⁵ Kielilakia sovellettaisiin aina, kun perustuslaista johtuu, että tällainen tehtävän siirtäminen on mahdollista ainoastaan lailla tai lain nojalla. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan¹⁶ tulee säädösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen silloinkin, kun *hallintotehtävä* siirretään viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Valiokunnan 25 §:n ensimmäiseksi virkkeeksi muotoileman yleissäännöksen katsottiin merkitsevän tämän seikan turvaamista suoraan lailla suomen ja ruotsin kielen käytön osalta.¹⁷

11 HaVL 29/2002 vp – HE 92/2002 vp.

12 PeVM 9/2002 vp – HE 92/2002 vp.

13 HE 1/1998 vp, s. 179.

14 PeVM 9/2002 vp – HE 92/2002 vp.

15 Sinänsä esimerkiksi Suomen yrittäjät ry oli puoltanut säännöstä, jonka mukaan yksityiset veloitetaan antamaan palvelua sekä suomen että ruotsin kielellä niissä tapauksissa, joissa yksityinen sektori hoitaa julkisia tehtäviä, mutta korosti tarvetta perusteluissa selventää, ettei kielilaki muissa tapauksissa koske yksityistä sektoria. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2002:1. Tiivistelmä kielilakikomitean mietinnöstä (KM 2001:3) annetuista lausunnoista, s. 29.

16 PeVM 10/1998, s. 35.

17 PeVM 9/2002 vp – HE 92/2002 vp.

Ulottaessaan kielilain mukaiset velvollisuudet suoraan lain mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitaviin, palvelusitoumusta ja erikseen ulkopuolisen tahon huolehtimista ei siis edellytetä. Kun lailla annetaan julkinen hallintotehtävä yksityiselle, kielilaki muiden hallinnon yleislakien tavoin tulee sovellettavaksi. Tähän liittyy kuitenkin periaatteellinen soveltamisalan ongelma, mitä ei huomioitu lainsäätämisvaiheessa, eli rinnastuvatko nämä nimenomaan valtion viranomaisiin, joilla on laajemmat kielelliset velvoitteet yksityisiin kuin kunnallisilla, ja myös siinä suhteessa, miten kysymys yksi- ja kaksikielisestä viranomaisesta rakentuu. Toimeksiannosta suoritettavien tehtävien osalta velvoitteiden ja kielikysymyksen voidaan taas katsoa perustuvan toimeksiannon tehneen viranomaisen omiin velvoitteisiin.

Ensimmäisen virkkeen pääsääntöä täydentämään lisättiin tai oikeastaan jätettiin hallituksen esityksen kaltainen erityissäännös viranomaisen varmistumisvelvollisuudesta silloin, kun tehtävä on lain nojalla (ei siis suoraan lailla) annettu yksityiselle vasta viranomaisen päätöksellä tai muulla toimenpiteellä taikka viranomaisen ja yksityisen välisellä sopimuksella. "Kun otetaan huomioon edellä mainitun yleissäännöksen sisältö, varmistumisvelvollisuuden tulee valiokunnan mielestä kohdistua siihen, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista kielellistä palvelua. Vastaanottajan antama palvelusitoumus voi olla tapa varmistua tästä vaatimuksesta." Viranomaisella ei siis olisi perustuslakivaliokunnan suoraan ilmaiseman kannan mukaan erillistä varmistumisvelvollisuutta, jos hallintotehtävä on annettu yksityiselle suoraan lailla.¹⁸

Ensimmäisen ja toisen virkkeen välinen suhde voidaan ymmärtää kahdella tavalla. Ensimmäisen virkkeen pääasiallinen tarkoitus on ollut ulottaa kielilain velvoitteet kaikkiin niihin, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä suoraan lailla. Näin herää kysymys siitä, ulottuuko velvoite suoraan myös niihin tilateisiin, joissa julkisia hallintotehtäviä hoidetaan toimeksiannon perusteella ja joita toisen virkkeen varmistamisvelvollisuudet koskevat. Lähtökohtaisesti ensimmäisen virkkeen sanamuodossa oleva "lain nojalla" viittaa siihen, että se koskee kaikkia yksityisiä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Toinen virke edellyttää lisäksi vain sitä, että viranomaisen tehtävä on varmistaa kielivelvoitteiden toteutuminen, koska julkista hallintotehtävää hoitava voi olla ensimmäistä kertaa hoitamassa tällaista tehtävää. Toisaalta näin tulkiten ongelmallinen on ajatus siitä, että viranomaisen ostaisikin

18 PeVM 9/2002 vp – HE 92/2002 vp.

kielellisesti kohdennettuja palveluja joko suomeksi tai ruotsiksi. Tällöin rinnan kielilain 25 §:n kanssa tulee tulkita kielilain 6 §:n 2 momenttia, joka mahdollistaa erityisestä syystä virka-alueen kielivähemmistön tarpeita perustettavaksi yksikielisiä yksiköitä tai osastoja.¹⁹

Kolmannessa virkkeessä on vielä laajennus kielellisen palveluvelvoitteen varmistamisesta, minkä on tarkoitettu koskevan myös sellaisia ostopalveluja, jotka eivät ole perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä. ”Varmistusvelvollisuuden tulee esityksen perusajatuksen mukaisesti ulottua myös tapauksiin, joissa kysymys ei ole perustuslain tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän siirtämisestä, vaan muunlaisesta yksityisten palvelujen käyttämisestä julkisessa toiminnassa”. Valiokunnan muotoileman pykälän viimeisen virkkeen mukaan viranomaisella on näissä tapauksissa kyseinen varmistumisvelvollisuus, jos kielilain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii. Enempää perustuslakivaliokunnan mietinnössä ei ole otettu kantaa siihen, mitä nämä tilanteet olisivat. Kyse on nimenomaan kuitenkin muunlaisesta yksityisten palvelujen käyttämisestä julkisessa toiminnassa eli muista kuin nimenomaisesti julkisista hallintotehtävistä. Perustuslakivaliokunta näin ollen tuli muotoilleeksi säännöksen lähtökohtaisesti siten, että julkisen hallintotehtävän käsitteeseen sinänsä voi kuulua myös julkisia palvelutehtäviä, joiden kuulumisen laajuudesta julkisen hallintotehtävän käsitteen sisälle on käyty jonkin verran keskustelua. Tämän lisäksi voi olla myös kyse muunlaisesta julkisesta palvelusta, joka ei ole julkista hallintotehtävää, mutta mihin kohdistuu kielilain velvoitteita jonkin asteisena viranomaisen huolehtimisvelvoitteena.

Perustuslakivaliokunta halusi kytkeä säännöksen sisällön hallituksen esitystä voimakkaammin 124 §:n käsitteistöön, kuten samaan aikaan säädettyssä muussa lainsäädännössä ja erityisesti hallintolaissa. Näin hallinto-oikeudellinen yleissääntely ulotetaan koskemaan suoraan yksityistä sen hoitaessa lain perusteella tai lain nojalla julkista hallintotehtävää ilman, että tästä tarvitsee joka kerta säätää erikseen. Mikä sitten oli mahdollisena herätteenantajana ja perusteena näinkin laajalle säännöksen uudelleen muotoilulle hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyn aikana?

19 Kielilain 6 §:n 2 momentin sisällöstä lainvalmisteluvaiheessa todettiin vain yleisesti, että tietyissä tapauksissa voi asian tarkoituksenmukainen hoito edellyttää, että viranomaisen toiminta järjestetään siten, että yksikielisiä yksiköitä tai osastoja perustamalla turvataan virka-alueen kielivähemmistön tarpeet. Annetut esimerkit olivat kuitenkin valtion hallinnosta: Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen ruotsin kielen osasto ja opetushallituksessa toimiva ruotsinkielinen koulutuksen linja. HE 92/2002 vp, s. 73.

Tältä osin voidaan kiinnittää huomiota perustuslakivaliokuntien asiantuntijoiden, erityisesti Olli Mäenpään ja Kaarlo Tuorin, antamiin lausuntoihin.²⁰ Kaarlo Tuori lausunnossaan (18.12.2002) kiinnitti huomiota siihen, että ehdotetun 25 §:n suhde oli ongelmallinen perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Ehdotusta ei voitu tulkita siten, että se olisi täyttänyt tulevaisuudessa esiin tulevilla yksityistämistilanteissa kielellisten oikeuksien osalta perustuslain 124 §:n vaatimukset.

Olli Mäenpää perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa (18.12.2002) otti esiin 24 §:n suhteen 25 §:ään. Valtion liikelaitokset sinänsä ovat osa valtiota, vaikka soveltamisalan rajauksen katsoikin olevan perustuslain mukaisen. Kyse oli siitä, mitä 24 §:n palveluilla tarkoitetaan suhteessa 25 §:n palveluihin, ja 24 §:n palveluilla ei ilmeisesti tarkoiteta 25 §:ssä mainittuja julkisia toimeksiantopalveluja, kuten sosiaali- ja terveyspalveluja, vaan esimerkiksi postipalveluja ja ns. julkisen palvelun velvoitteita, vaikka tämä ei kuitenkaan käynyt ilmi säännöksestä.

Mäenpää lausunnossaan 25 §:n osalta nimenomaan korosti sitä, että kielilaki ei ehdotuksessa muodossaan tulisi ilman muuta ja kaikilta osin sovellettavaksi, kun julkinen hallinto-tehtävä on annettu muulle kuin viranomaiselle, vaan asiaa määrittelisivät kielilakiehdotuksen 3 §:n 4 momentissa viitatuksi kielilain pykälät.

Lakiehdotuksen sääntelyn riittävyttä oli arvioitava perustuslain 17 §:n ja 124 §:n kannalta. ”Arviossa oli otettava huomioon, että perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallinto-tehtävä voi olla julkinen palvelu tai julkista sääntelyä – ei kuitenkaan merkittävää julkisen vallan käyttöä – sisältävä tehtävä.” Mäenpää kiinnitti huomiota ehdotuksen pykälämuotoiluun, joka koski vain toimeksiantotehtäviä, ja että toimeksiantavan viranomaisen olisi varmistettava, että toimeksiannon saaja sitoutuu antamaan tässä laissa edellytettyä kielellistä palvelua. Säännöksen alkuperäinen soveltamisala olisi siis rajoittunut julkisiin palveluihin, joita yksityinen hoitaa viranomaisen toimeksiannosta. Kielellinen palveluvelvoite kohdistuu säännöksen sanamuodon mukaan yksityiseen välittömästi ja varmistamis- ja sitoutumismenettely vahvistaa lakisääteistä velvollisuutta. Mäenpää kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, että yksityisille, ei-viranomaisille, on annettu myös muita kuin julkisia palveluja sisältäviä tehtäviä, kuten valvonta- ja tarkastustehtäviä. Tällöin julkisen hallintotehtävän antajan on varmistettava, että tehtävän vastaanottaja antaa nimenomaan silloisessa 1 momentissa tarkoitettua palvelusitoumuksen. Mäenpää ehdotti yhtenä mahdollisuutena ehdotuksen momenttien yhdistämistä, koska ne sisälsivät asiallisesti samansisältöisen sääntelyn.

²⁰ Olli Mäenpää 18.12.2002 perustuslakivaliokunnalle, Hallituksen esitys uudeksi kielilainiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 92/2002 vp). Liite B 5 §. Kaarlo Tuorin lausunto perustuslakivaliokunnalle 18.12.2002. Liite C 5 §. Perustuslakivaliokunnan mietintöön liittyvät asiakirjat.

Lisäksi Mäenpää kiinnitti huomiota siihen, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityiselle suoraan myös lailla, mikä on käytännössä varsin yleinen tapa. Tältä osin kielilakiehdotukseen ei sisältynyt selkeää säännöstä, vaan viittaussäännöksenä maininnan kielellisestä palvelusta säädettävän erikseen, mikä olisi voitu tulkita edellyttävän palvelusitoumuksen saamista lakia säädettäessä ei-viranomaiselta. Tämän Mäenpää korosti osoitettavan palvelusitoumus-konstruktion rajoituksia. Kielellisten perusoikeuksien turvaamisen kannalta Mäenpään mielestä olisikin selkeämpää muotoilla kielilakiin säännös siitä, että julkisen hallintotehtävän antaminen lailla muulle kuin viranomaiselle tulisi selkeästi säänneltyä kielilaissa. Säännöksessä voitaisiin edellyttää, että jos julkinen hallintotehtävä on annettu lailla muulle kuin viranomaiselle, tämän on hallintotehtävää hoitaessaan annettava tässä laissa edellytettyä kielellistä palvelua. Tällainen yleissäännös ei kuitenkaan estä sitä, että asiasta voidaan säätää erikseen julkista hallintotehtävää annettaessa. Tällaista erityissääntelyä tarvittaisiin etenkin sellaisten julkisten hallintotehtävien hoitamisessa, jotka ovat luonteeltaan lähinnä tosiasiallista toimintaa, kuten vartiointi ja valvonta. Mäenpää viittasi tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan aikaisempiin lausuntoihin (PeVL 24/2001 vp, PeVL 28/2001 vp). Tällaisessa toiminnassa perusoikeuksista ja hyvästä hallinnosta voidaan huolehtia yleensä sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla. ”Tällä muotoilulla on tarkoitettu muun muassa sitä, että kielilain noudattamista ei ole pidetty välttämättömänä edellyttää tällaisessa julkisen hallintotehtävän hoitamisessa.”

Perustuslakivaliokunnalla käytössä olleissa asiantuntijalausunnoissa kiinnitettiin huomiota 25 §:ssä käytettyyn käsitteistöön. Kielilain sääntelyyn vaikutti samanaikaisesti säädettävänä oleva hallintolaki,²¹ vaikka mietintövaliokunnat olivatkin erit. Kielilain säätämisen ajoittuminen yhteen hallintolain säätämisen kanssa on myös perustuslakivaliokunnan muotoilun taustalla. Kielilain ja hallintolain soveltamisalat kuitenkin eroavat toisistaan siinä, että hallintolain soveltamisalan toiminnallinen raja ei kokonaisuudessaan liity vain julkisena hallintotehtävän käsitteeseen, vaan hallintolain menettelysäännösten soveltaminen liittyy hallintoasian käsitteeseen (laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä), mikä on lähellä määrämuotoista hallinnollista

21 Kielilain säätämisen yhteydessä nimenomaan viranomaiskohtaisen soveltamisalasäännöksen yhteydessä viitattiin samanaikaisesti vireillä olevaan hallintolain säätämiseen. Perustuslakivaliokunta on kielilakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä todennut, että koska kielilain soveltamisalasäännös vastaa asiallisesti hallintolain vastaavaa säännöstä, kielilakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa tarkemmin selvittämättä jätetty itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsite on ymmärrettävä samoin kuin hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (PeVM 9/2002 vp, s. 4). Hallintolain soveltamisalasäännöksen (2 §) perusteluissa todetaan, että muun muassa Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos (HE 72/2002 vp, s. 47).

päätöksentekoa.²² Kielilain soveltaminen voi tulla kyseeseen erilaisissa välittömämmissä kontakteissa - tosiasiallisessa hallintotoiminnassa - ilman liityntää samassa määrin hallintoasian käsittelyyn kuin hallintolaki.

Perustuslakivaliokunnassa kiinnitettiin huomiota perustuslain 17 §:n 2 momentin oikeuden turvata jokaiselle oikeuden käyttää omaa kieltään asiassaan. Näinä asioina ei säännöksen muotoilun perusteella rajoituta vain kirjallisiin hallintoasioihin, vaan tarkoitetaan ylipäättänsä asiointia viranomaisen kanssa. Tällaisina asioina on näin ollen aiheellista pitää sekä hallintopäätökseen päätyvää hallintoasian käsittelyä että julkisena palveluna, muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollossa, toteutuvaa asiointia viranomaisessa.

Näin lopulta kielilain 25 §:n ensimmäiseksi virkkeeksi tuli lailla tai lain nojalla siirrettyjen julkisia hallintotehtävien hoitavien yksityisten velvollisuudeksi huolehtia kielilain noudattamisesta. Julkisia hallintotehtäviä annettaessa toimeksiannosta, on niitä siirrettäessä huolehdittava siitä, että kielelliset oikeudet toteutuvat. Koska julkisia hallintotehtäviä voidaan siirtää vain lain perusteella yksityiselle, velvoittaa niitä sinänsä jo ensimmäinen virkekin toteuttamaan tämän palvelun, mutta tämän lisäksi myös viranomaisen on tästä huolehdittava toimeksiannosta siirretyissä tehtävissä. Jos julkiset hallintotehtävät perustuvat jo lakiin, huolehtimista ei voida tehdä, vaan valvontaa voidaan kohdistaa vain toimintaa yleisesti valvovan viranomaisen taholta.

Jos kielilain 25 §:n ja perustuslain 124 §:n sanamuotoja vertaa tarkkaan, niin perustuslaissa julkinen hallintotehtävä annetaan lailla tai lain nojalla, kun kielilaissa sanamuoto on ”lailla tai lain nojalla säädetty”. Perustuslain 124 §:n lähtökohta on ollut se, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityiselle, ei vain suoraan lailla, vaan myös siten, että siirtämiseen annetaan laissa valtuutus.²³ Kielilain 25 § oli tarkoitus liittää perustuslain termonologiaan, mutta sanamuodon valinta on ollut hieman eri. Ilmeisesti tällä ei kuitenkaan tarkoitettu poiketa perustuslain 124 §:stä, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa laissa

22 Hallintoasioita ovat kaikki sellaiset viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Hyvän hallinnon perusteita sovellettaisiin viranomaistoimintaan yleisesti paitsi hallinnollisessa päätöksenteossa myös sellaisessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia (tosiasiallinen toiminta). HE 72/2002 vp, s. 49.

23 HE 1/1998 vp, s. 179; Giordani– Kava 2019; Lainkirjoittajan opas. Luvut 10.2. ja 24.8.2. Sanojen nojalla ja perusteella katsotaan olevan synonyymisiä. Lain nojalla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että julkisten palvelutehtävien hoitaminen on voitava järjestää joustavasti eikä tehtävien antamista ole tarpeen edellyttää säädettävän yksityiskohtaisesti lailla. Julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle voidaan säätää tai päättää myös lain nojalla. Valtuutuksen tulee kuitenkin perustua lakiin.

olevan valtuutuksen perusteella myös sopimuksella yksityisen huolehdittavaksi,²⁴ ja myös tällaisessa tapauksessa julkisia hallintotehtäviä hoitavan velvoitteet tulisivat jo suoraan ensimmäisestä virkkeestä. Tässä tapauksessa on kuitenkin tulkinnallisesti ongelmallinen ensimmäisen ja toisen virkeen välinen suhde niissä tapauksissa, joissa viranomaisen perustellusti hankkii kohdennetusti joko suomen tai ruotsin kielistä palvelua. Tällöin ikään kuin sopimusteitse poiketaan ensimmäisen virkeen velvoitteista, vaikka kielilain 6 §:n 2 momentin mukaan erityisestä syystä voidaan perustaakin yksikielisiä yksiköitä.

Kolmannessa virkkeessä olevat tehtävät ovat siis jotain muita kuin lailla tai lain perusteella toimeksiannosta siirrettyjä tehtäviä, eli luonteeltaan lähinnä sellaisia tosiasiallisia toimia, joita ei luonteeltaan pidetä julkisina hallintotehtävinä. Vaikka palvelusitoumuskonstruktiosta luovuttiin säännöksen kielellisessä muotoilussa, ei tämä tarkoita sitä, etteikö nimenomaan tämä olisi se viranomaisen keino varmistaa toisen- ja kolmannen virkkeen edellyttämällä tavalla kielellisten oikeuksien toteutuminen.

Koska säännös yleisestä soveltamisesta tehtiin perustuslakivaliokunnassa, samassa yhteydessä ei tultu kiinnittäneeksi huomiota siihen, kuinka välillisen julkisen hallinnon toimijoiden viranomaiseen rinnastettavat kielivelvoitteet ylipäätänsä määrittyvät ensinnäkin sen suhteen koskeeko niitä, milloin valtion vai kunnan velvoitteet ja miten niiden yksi-kaksi-kielisyys määräytyy sekä 32 §:n tiedottamisvelvoitteet. Julkisia hallintotehtäviä hoitavia on hyvin erilaisia orgaaneja pääjaottelun ollessa laitokset, yksityiset oikeushenkilöt (osakeyhtiöt, yhdistykset, säätiöt) sekä yksityiset. Lisäksi koska säännös muotoiltiin vasta perustuslakivaliokunnassa, mitään esimerkkejä siitä, millaisia tilanteita eri kohtiin ajateltiin sisältyvän, ei tuotu esille.

24 Itseasiassa lailla säätämisen vaatimus voidaan toteuttaa kolmella tapaa, joista ensimmäinen on se, että julkinen hallintotehtävä annetaan suoraan lailla muulle kuin viranomaiselle. Lain nojalla voidaan laissa säätää valtuutus viranomaiselle päättää tai sopia julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle tai lakiin sisällytetään valtuutus, jonka nojalla julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään asetuksella. Kera-
vuori-Rusanen 2008, s. 299. Kielilain ensimmäisessä virkkeessä käytetään sanamuotoa lain nojalla säädetty, jota voitaisiin myös tulkita siten, että sillä tarkoitettaisiin vain jälkimmäistä tilannetta. Kuitenkin säädetty viitanee virkkeessä kumpaankin edeltävään vaihtoehtoiseen tilanteeseen, eli lailla säätämiseen ja lain nojalla säätämiseen.

1.3 Kielilain 25 § osana muuttuvaa julkisen hallinnon käsitteistöä

Vuosikymmeniä on käyty keskustelua siitä, mikä on Suomen oikeusjärjestyksessä käsitteiden julkinen tehtävä, julkinen hallintotehtävä, julkisen vallan (käyttö) ja merkittävä julkisen vallan (käyttö) välinen suhde.²⁵ Käsitteet siis jossakin määrin liukuvat asteikolla julkinen tehtävä, julkinen hallintotehtävä ja julkinen valta. Toisaalta oman ongelmansa asteikkoon tuo vielä käsitteet tosiasiallinen toiminta, julkinen palvelutehtävä, hallintoasian käsittely ja yleensä viranomaistoiminta. Perusteiltaan tämä liittyy perustuslain 124 §:n tulkinnan lisäksi ylipäättänsä siihen, mitä pidetään julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen toiminnan välisenä suhteena. Osa käsitteellisestä ongelmasta syntyy myös ajan kuluessa tapahtuneesta käsitteistön muuttumisesta, jossa on keskiössä ensin perinteinen julkisen vallan käyttö. Yksityistämiskehityksen myötä, kun haluttiin toiminta pitää ylimpien laillisuuden valvojien kontrollin piirissä, käsitteistöksi otettiin julkinen tehtävä. Perustuslain 124 §:n myötä mukaan tuli lisäksi julkinen hallintotehtävä ja perustuslain vastuusäännös sai muodon julkinen tehtävä. Kysymys on myös ajan myötä tapahtuneesta oikeudellisen kielen kehittymisestä, mikä on välillä tapahtunut pistemäisesti ilman, että lainsäädännön kesken on yhtymäkohtia ehkä huomioitu riittävästi. Eräänlaisen leikkauspisteen muodostaa perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän saama tulkinnallinen merkitys tämän jälkeisessä lainsäätämässä.

Julkista hallintotehtävää on luonnehdittu julkisen vallan funktionaaliseksi apukäsitteeksi.²⁶ Lähtökohtaisesti julkisen hallintotehtävän alaan luetaan kuuluvan ne tehtävät, joiden hoitaminen perustuu lakiin taikka asetukseen sekä tehtävät, jotka ovat perinteisesti kuuluneet julkiselle hallinnolle. Julkisen hallintotehtävän sisällä on usein nähty olevan kaksi aluetta eli julkisen vallan käyttö sisältäen hallintopäätösten tekemisen sekä tosiasiallisen puuttumisen toisen oikeuteen ja etuun ja raja-alueelle julkisen vallan käyttönä jäävän julkisten palveluiden järjestämisen. Julkisten palvelujen tuottamista pidetään julkisena hallintotehtävänä ainakin silloin, kun kyse on lakisääteisten julkisten palvelujen toteuttamisesta ja erityisesti, kun tällä on vaikutuksia hallinnon ulkopuolelle yksilöön. Yleensä julkisen vallan käyttö, julkinen hallintotehtävä ja julkinen tehtävä on nähty olevan sisäkkäin siten, että julkisen vallan käyttö on ytimessä, julkisen vallankäyttö on julkista

²⁵ Julkisen vallan käyttöön nimenomaan käyttö sana lisäämällä tehdään siitä toiminta- ja tehtäväkäsite subjektikäsitteen sijaan.

²⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 139.

hallintotehtävää ja julkinen hallintotehtävä julkista tehtävää siten, että toisten piiri on aina vähän toistaan isompi.²⁷ Lähtökohtaisesti julkisissa hallintotehtävissä on kyse tehtävistä, jotka voidaan vain lain perusteella siirtää yksityiselle.

Kielilain 25 §:ssä käyttöön otettu käsitteistö liittyy siihen kehitykseen, joka vuosituhannen vaihteessa oli ulotettaessa yleislakien soveltamisalat välilliseen julkiseen hallintoon. Tämä kehitys on aiheellista käydä kertauksena läpi, jotta päästään selville, millaisessa kielellisessä ympäristössä on oltu säännöksen syntyajankohtana.

Ennen perustuslakia säädetyssä vanhemmassa lainsäädännössä peruskäsitteistö liittyy siihen, käytetäänkö julkista valtaa vai ei. Näin määräytyy niin vahingonkorvauslain (412/1974), lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) eli julkisuuslain sekä vielä ilmeisen tarkoituksellisesti rikoslain (39/1889) virkarikoksia sääntelevän 40 luvun (792/1989, 604/2002) käsitteistö.

Julkisuuslain 4 §:n viranomaiskohtaisen soveltamisalan mukaan säännöksen 2 momentissa säädetään siitä, että mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella *julkista tehtävää hoitavia* yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä *julkista valtaa*. Julkisuuslain soveltamisala ulottuu siis näihin vain siltä osin kuin nämä käyttävät julkista valtaa. Julkisen vallan käsitettä ei ehdotettu laissa määriteltäväksi, koska käsitteelle ei ollut annettavissa yleistä määritelmää. Sen keskeiseen sisältöön todettiin kuuluvan puuttuminen hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan. Julkisen vallan käyttönä luettiin esimerkiksi myös etuuksien myöntäminen ja tutkintotodistuksen antaminen. Tämän jälkeen hallituksen esityksessä luettiin yhteisöjä, joille oli annettu oikeus julkisen vallan käyttöön. Ensimmäisenä luettiin julkisoikeudelliset yhdistykset, jotka on perustettu lainsäädäntötoimin mukaan lukien riistanhoitoyhdistykset, Keskukskauppakamari, Suomen Asianajajaliitto. Tässä yhteydessä tuotiin esiin myös uskonnolliset yhdyskunnat pois lukien evankelisluterilainen kirkko. Tämän jälkeen todettiin tilanne, jossa julkisia tehtäviä on voitu säännöksin tai määräyksiä uskoa myös yksityisille henkilöille, kuten kalastuksen valvojat tai metsästyksenvarijat. Muita perinteisesti välilliseen julkiseen hallintoon kuuluviksi luettuja tahoja ei tuotu esiin.²⁸

27 Esim. Hautamäki 2016, s. 111–122. Hautamäellä on tiivistelmä silloisessa oikeuskirjallisuudessa esitetyistä luonnehdinnoista julkisesta hallintotehtävästä ja sen lähikäsitteistä.

28 HE 30/1998 vp, s. 52–53. Mietintövaliokunnassa säännöksen muotoiluun puututtiin vain evankelisluterilaisen kirkon osalta maininnalla, että evankelisluterilaisen kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen. HaVM 31/1998 vp – HE 30/1998 vp, s. 8. Ulottuvuudesta välilliseen julkiseen hallintoon esiintyi voimaan tulon jälkeen joitakin ongelmatilanteita, joista ilmentymänä on esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 01.09.2003/1998 (KHO 2003:57).

Julkisuuslain hallituksen esityksen kielenkäytössä näkyy se, että lain perusteella annettujen tehtävien kohdalla käytetään julkisen vallan käytön käsitettä ja taas enemmän toimeksiantotehtävien kohdalla julkisista tehtävää. Tässä vaiheessa siis puhuttiin nimenomaan julkisista tehtävistä eikä julkisista hallintotehtävistä. Sama käsitteiden valinta on vahingonkorvauslaissa paitsi, että välillisen julkisen hallinnon osalta käytettiin laajemmassa merkityksessä julkista tehtävää. Vahingonkorvuslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää.

Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan mukaan *julkista valtaa* käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan a-kohdan mukaan sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Tämän lisäksi julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan b-kohdan mukaan sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a kohdassa tarkoitettun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla. Rikoslain sääntely ulottuu siis niihin tehtäviin, joita pidetään säännöksen mukaisena julkisen vallan käyttämisenä suppeimmassa merkityksessä.²⁹

Suomen perustuslain 124 §:n muotoilussa korostuu jo otsikon tasollakin, vaikka otsikoille ei tarkoitettu antaa itsenäistä tulkintavaikutusta, hallintotehtävän käsite. Kyse on hallintotehtävän antamisesta muullekin kuin viranomaiselle. *Julkinen hallintotehtävä* voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai

29 HE 77/2001 vp, s. 54–55. Hallituksen esityksessä käytetään rinnan myös julkisen tehtävän käsitettä, koska lähtökohta sääntelylle sidotaan luonnollisestikin perustuslain käsitteistöön. Hallituksen esityksessä katsotaan olevan edelleen tarpeen ulottaa rikosoikeudellinen virkavastuu myös viranomaishallinnon ulkopuolelle. ”Etenkin silloin, kun julkisia tehtäviä on uskottu yksityiselle, sama henkilö voi hoitaa julkisten tehtävien ohella aivan yksityisluonteisiakin tehtäviä.” Säännöksen katsottiin lähtökohtaisesti vastaavan aikaisempaa, mutta aikaisemmasta poiketen määritelmässä nimenomaisesti kuvataan oikeustieteessä vakiintuneen käsityksen mukainen julkisen vallan käytön ydinalue. Julkisen vallan käytölle virkavastuun perustavana tekijänä katsotaan olevan nimenomaisesti ominaista, että julkisen vallan käyttö ilmentää yhteiskunnan toimintaa, jolla sen elimet toteuttavat oikeusjärjestystä. Virkavastuulla tapahtuvalle julkisen vallan käytölle hallituksen esityksessä pidetään ominaisena sitä, että asianomaisella on paitsi oikeus käyttää julkista valtaa myös velvollisuus ryhtyä johonkin julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen.

muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Säännös ei siis suoraan ota kantaa siihen, onko julkinen hallintotehtävä aina julkisen vallan käyttöä, mutta toisaalta 124 § liittyy niin 2 §:ään kuin 21 §:ään. Säännös oli siis perustuslaissa uusi ja liittyi siihen lähtökohtaan, että virkamieshallintoperiaate ei merkitse ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille, kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Aikaisemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta oli kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.³⁰ Vähän yllättäen nimenomaan rikosoikeudellisen virkavastuun yhteydessä käytetäänkin käsitettä julkinen tehtävä eikä julkinen valta, mutta tämä selittyy taas perustuslain omalla käsitteistöllä.

Perustuslain 124 §:n säätämisen yhteydessä todettiin *julkisella hallintotehtävällä (offentliga förvaltningsuppgifter)* viitattavan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä ei pidettäisi säännöksen mukaisena hallintotehtävänä. Säännöksen mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin *julkisten palvelutehtävien* hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voitaisiin *hallintotehtävän* antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan olisi tällöinkin perustuttava lakiin. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnin ohella julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset liitetään ennen muuta *julkiseen hallintotehtävään liittyvään päätöksentekoon*. Tällöin olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen (6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (17 §) ja oikeusturvaperusoikeuteen (21 §).³¹

Perustuslain säätämisen jälkeen eräänlaiseksi peruskäsitteeksi muodostui julkinen hallintotehtävä julkisen vallan ohella julkisen tehtävän käytön väistyessä. Hallintolain soveltamisalan säätäminen oli yksi tämän kehityksen ilmentymä. Hallintolain viranomaiskohtainen soveltamisala lain 2 §:n 3 momentissa ulotetaan välilliseen julkiseen hallintoon siten, että lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä

30 HE 1/1998 vp, s. 178–180.

31 HE 1/1998 vp, s. 178–179.

yksityisissä niiden hoitaessa *julkisia hallintotehtäviä*. Nyt käsitteenä oli nimenomaan perustuslain 124 §:n edellyttämä oikeusturvan ja hyvän hallinnon huomioiminen, kun julkisia hallintotehtäviä annetaan muille kuin viranomaisille. Lisäksi 3 §:n 1 momentin mukaan lakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa *sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta* tai *sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön*. Lisäksi soveltamisalaan vaikuttaa myös 2 §:n 1 momentti siten, että laissa nimenomaan säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä *hallintoasiassa* noudatettavasta menettelystä. Jotta hallintolaki tulee sovellettavaksi kokonaisuudessaan, tulee kyse olla nimenomaan hallintoasiasta.³²

Hallintolain säätämisen yhteydessä omaksuttu käsitteistö julkinen hallintotehtävä ja hallintoasian käsittely on vienyt kehitystä siihen, että toisaalta keskustelua on käyty siitä, että julkinen hallintotehtävä olisikin pitkälti synonyymi julkisen vallan käytölle. Julkisen vallan käyttö tosin voi olla muutakin kuin määrämuotoista päätöksentekoa. Se voi olla myös tosiallista julkisen vallan käyttöä. Näin on päästy keskusteluun siitä, onko julkiset palvelutehtävät taas julkisen vallan käyttöä.

Hallintolakia säädettyessä todettiin nimenomaan, että hyvää hallintoa koskevat säännökset tulivat sovellettavaksi myös sellaisessa *julkisen hallintotehtävän hoitamiseen* liittyvässä toiminnassa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia eli *niin sanotussa tosiasiallisessa toiminnassa*. Tosiasialliseen hallintotoimintaan saattaa sisältyä *julkisen vallan käyttöä*, kuten yksityisiin kohdistuvien käskyjen ja kieltojen antamista ilman edeltäviä käsitteilytoimia. Hallintolain julkisen hallintotehtävän käsitteen todettiin saavan sisältönsä perustuslain 124 §:stä.

”Sen mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkinen hallintotehtävä viittaa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä. Keskeistä on myös, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon. Julkisiin hallintotehtäviin liittyy usein oikeus käyttää julkista valtaa eli hallintopäätösten tekemistä

32 HE 72/2002 vp, s. 48–49. Hallintolain toisin kuin sitä edeltäneen hallintomenettelylain ei ollut tarkoitus säätää pelkästään muodolliseen ratkaisutoimeen päättyvästä menettelystä. Laki sisältää säännöksiä myös asian vireilletuloa edeltävästä ja päätöksen antamisen jälkeisistä toimista. Esityksen lähtökohtana oli se, että hyvän hallinnon perusteita sovellettaisiin viranomaistoimintaan yleisesti. *Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko* 2010, s. 92.

sekä asian ratkaisemista välittömästi palvelevia valmistelu- ja täytäntöönpanotoimia. Julkisen vallan käyttämistä on myös yksityisiin kohdistuvien käskyjen taikka kieltojen antaminen.”³³

Perustuslakivaliokunta on yleisellä tasolla todennut, että uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle, tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin. Oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat perustuslain 124 §:n perustelujen mukaan ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Yleislakien soveltamisala voi olla myös keskenään erilainen. Hallinnon yleislakien soveltuvuus voi julkisissa hallintotehtävissä ilmetä hallinnon oikeusperiaatteina tai hallintolaissa säädetyn neuvontavelvollisuuden toteuttamisena, kun taas julkisuuslain noudattamisvelvollisuus edellyttää, että kysymys olisi julkisen vallan käytöstä.³⁴ Kielilain soveltamisala ja myös sen 25 § rinnastuu pitkälti hallintolain julkisen hallintotehtävän kanssa siten myös, että se ei ole kuitenkaan sidoksissa hallintoasian käsittelyyn. Kielilain viranomaiskohtainen soveltamisala ja toiminnallinen ovat laeissa vain rakenteellisesti eri kohdissa. Tämän lisäksi kielilain soveltaminen viranomaisen huolehtimisvelvollisuutena ulottuu julkisia hallintotehtäviä laajemmin myös muihin ostopalveluihin, mutta ei täysimääräisenä.

Perustuslain 118 §:n 2 §:n mukaan vastuuseen virkatoimista kuuluu se, että jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai *muun julkista tehtävää* hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai *muulta julkista tehtävää hoitavalta* sen mukaan kuin laissa säädetään. Virkarikos- ja vahingonkorvaussääntelyn perustuslaillisessa taustassa on käytössä siis käsitteistä laajin eli julkisen tehtävän käsite.

Julkisen tehtävän käsite, siis ilman etuliitettä, ”hallinto” otettiin käyttöön valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvien tehtävien rajaajana jo ennen perustuslain säätämistä hallitusmuodon muutoksella 1990-luvun alussa. Sääntely siirrettiin perustuslakiin. Perustuslain 108 §:n ja 109 §:n mukaan heidän tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin *julkista tehtävää hoitaessaan (offentliga uppdrag)* noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Säännöksen on todettu laajentavan ylimpien laillisuuden valvojen toimivaltaa vastaavasti, jos julkisia tehtäviä siirretään varsinaisen viranomaiskoneiston

33 HE 72/2002 vp, s. 52–53.

34 AOA 21.8.2020 EOAK/2665/2017 (Konkurssin julkisselvitys julkisena hallintotehtävänä).

ulkopuolelle. Tällä on erityinen merkitys, kun julkisia tehtäviä yksityistetään. Säännös turvaa omalta osaltaan perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon noudattamista perustuslain 124 §:n mukaisesti silloin, kun julkista tehtävää hoitaa muu kuin viranomaisen.³⁵

Julkisen tehtävän ottaminen mukaan tehtävien sääntelyyn tapahtui jo ennen perusoikeusuudistusta. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivaltuuksien uudelleen muotoilu liittyi julkisen hallinnon toimintatapojen muutokseen laajentaessaan toimivaltaa välillisen julkisen hallinnon suuntaan. Vuonna 1990 tehdyllä hallitusmuodon muuttamisella³⁶ valvontavalta irrotettiin rikoslain virkamieskäsitteestä. Mitä julkisella tehtävällä tässä yhteydessä tarkoitetaan, ei kuitenkaan määritelty tarkemmin sen enempää lain esitöissä. Valvonnan piiri jäi tältä osin lähes täysin laintulkinnan varaan. Syynä oli osittain se, että hallituksen esityksessä toimivaltasäännöksen muotoilu oli erityyppinen, kuten myös oikeusasiamiehen osalta silloisessa johtosäännön muutosehdotuksessa, ja säännös sai muotonsa vasta eduskuntakäsittelyn aikana. Muutosehdotus muotoon ”ja muutakin julkista tehtävää hoitaessaan” tehtiin vasta perustuslakivaliokunnan mietinnön jälkeen lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä 9.11.1990. Hallituksen esityksen mukaan olisi käytetty julkisen vallan käytön käsitteistöä.³⁷

Oikeusasiamies on toistuvasti todennut omassa ratkaisukäytännössään yleisesti, että oikeusasiamiehen toimivaltaa koskevissa lainvalmisteluasiakirjoissa ei ole enemmälti pohdittu sitä, mikä laillisuusvalvojien toimivaltasäännöksissä oleva julkisen tehtävän käsite konkreettisesti pitää sisällään. Ei ole myöskään arvioitu sitä, onko julkisen tehtävän ja perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän käsitteellä eroa ja jos on, minkälaista. Julkisen hallintotehtävän käsite on sittemmin täsmentynyt lainvalmisteluasiakirjoissa tapauskohtaisesti esitettyjen tulkintojen myötä, mutta julkisen tehtävän katsotaan olevan toisin. Oikeusasiamiehen valvonnassakin toistuvasti todetaan, että lainvalmisteluasiakirjoissa ja oikeuskirjallisuudessa on havaittavissa, että näitä käsitteitä käytetään jossain määrin vaihtelevasti. Käsitteiden käytöllä pyritään kuitenkin samoihin tavoitteisiin. Julkisen tehtävän käsite omaksuttiin aikoinaan laillisuusvalvojien toimivaltasäännöksiin pitkälti samoin argumentein kuin julkisen hallintotehtävän käsite sittemmin

35 HE 1/1998 vp, s. 165–166; PeVM 4/2003 vp – HE 46/2003 vp. Tältä osin muotoilu vastasi hallitusmuodon muotoilua (muut 969/1995, 46 § ja 49), jolloin tänne lisättiin perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä tehtävänsä hoitaessaan. HE 309/1993 vp, s. 77.

36 Laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta 21.12.1990/1221.

37 HE 72/1990 vp, s. 13–15; Oikeusministeriön työryhmämietintö 1996, s. 9; *Kuusikko* 2016, s. 134–136; *Sarja*, s. 22–26. Lainvalmisteluasiakirjoissa kyseinen ilmaisu esiintyi muun muassa toteamuksin, että valtaosa julkisista tehtävistä ja julkisen vallan käytöstä kuuluu valtion viranomaisille, mutta julkisista tehtävistä voivat huolehtia erityisten säännösten perusteella myös yksityisoikeudelliset organisaatiot tai yksityiset henkilöt.

perustuslain 124 §:ään.”Viime kädessä haluttiin estää laillisuusvalvojien valvontaoikeuksien kaventuminen sen johdosta, että viranomaisille perinteisesti kuuluneita tehtäviä oli alettu etenevässä määrin siirtää yksityisen hoidettavaksi.”³⁸

Julkisen tehtävän käsitettä ei otettu erikseen tarkasteluun säädettäessä lakia valtioneuvoston oikeuskanslerista.³⁹ Julkisen tehtävän muotoiluun ei otettu tarkemmin kantaa myöskään hallituksen esityksessä oikeusasiamieheksi, vaan todettiin yleisesti, että julkista tehtävää hoitava voi olla paitsi yksityishenkilö myös yhteisö, laitos tai säätiö.⁴⁰ Näin vaikka tehtävän luonne itsessään määrää toimivallan ulottuvuuden, lainvalmisteluvaiheessa ei ole tuotu laajemmin esiin tehtävän luonteeseen kuuluvia yksityiskohtia, vaan perustelut ovat rajoittuneet organisatorisiin viittauksiin oikeushenkilöiden yleisestä luonteesta, kuten samoihin aikoihin säädetyssä hallintolaissa.

Suomalainen sääntely käsitteiden julkinen valta, julkinen hallintotehtävä ja julkinen tehtävä välillä ei ole koherenttia keskenään. Lisäksi voidaan puhua yleisesti viranomaistehävistä tai julkisista palvelutehtävistä. Koherenttia käsitteistön käyttö ei ole myöskään ruotsin kielellä. Ruotsiksi käsitteistön käyttö vaikuttaa olevan jossakin määrin vieläkin epäyhtenäisempää.

Seuraavaan taulukkoon (Taulukko 1) on tiivistetystä kerätty vertailuna kielilain 25 §:n kanssa suomalaisessa keskeisessä lainsäädännössä käytössä oleva vastaavien käsitteiden käyttö sekä suomeksi että ruotsiksi lähtien perustuslaista, edeten myös osittaisessa säädösten mukaisessa ikäjärjestyksessä.

38 AOA EOAK/2665/2017, 21.8.2020 (Konkurssin julkisselvitys julkisena hallintotehtävänä). Näiden kannanottojen yhteydessä toistuvasti viitataan Mikko Sarja artikkeliin Oikeusasiamiehen 90-vuotisjuhlakirjassa, jossa Sarja on siis todennut, että oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä kaikki julkisiksi tehtäviksi tulkitut eivät ole sellaisia, että ne ainakaan itsestään selvästi mahtuvat julkisen hallintotehtävän käsitteen varaan rakentuvien hallinnon yleislakien soveltamisalojen puitteisiin. Esimerkkinä tästä on esitetty yleisradio- ja postitoiminta, joita oikeusasiamies arvioi erityislainsäädännössä esitettyjen kriteerien perusteella. ”Jos julkinen tehtävä katsotaan julkista hallintotehtävää laajemmaksi käsitteeksi, pulmallisia tulkintatilanteita voi syntyä siitä, missä määrin hallinnon yleislait voisivat tulla sovellettavaksi sellaisen julkisen tehtävän hoitamiseen, jossa ei samalla olisi selkeästi kyse myös julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.” Kielilain kohdalla saatettiin nimenomaisesti havaita tämä ero, minkä vuoksi se ulotettiin 25 §:n mukaisesti toimeksiannosta toteutettaviin muihin kuin julkisiin hallintotehtäviin kuitenkin vain näin tarvittaessa.

39 HE 175/1999 vp, s. 13-14; PeVM 6/2000 vp – HE 175/1999 vp.

40 HE 202/2001 vp, s. 5; PeVM 2/2002 vp – HE 202/2001 vp.

Taulukko 1. Eri lait tiivistettynä julkinen valta, julkinen hallintotehtävä, julkinen tehtävä käytön suhteen

laki	suomenkielinen	ruotsinkielinen	käyttöyhteys
PL 2 § 3 mom	julkinen valta	offentlig makt	oikeusvaltioperiaate
PL 108 §, 109 §, 111 §	julkinen tehtävä	offentlig uppdrag	oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävä
PL 124 §	julkinen hallintotehtävä merkittävä julkisen vallan käyttö	offentlig förvaltnings-uppgift betytande utövning av offentlig makt	hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle
PL 118 §	julkinen tehtävä	offentlig uppdrag	vastuu virkatoimista (julkista tehtävää hoitava)
vahingonkorvauslaki 3 luku 2 §	julkista valtaa julkista tehtävää	offentligt samfund offentlig uppgift	säännöksen soveltamisala
rikoslaki 40 luku 11 §	julkinen valta	offentlig makt	virkarikosten soveltamisala
julkisuuslaki 4 §	julkista tehtävää hoitava julkinen valta	utövar offentlig makt offentlig uppdrag	soveltamisala
hallintolaki 2 §, 3 §	julkinen hallintotehtävä julkinen hallintotehtävä/ julkinen valta	offentlig förvaltnings-uppgift offentlig förvaltningsuppgift/ offentlig makt	soveltamisala sekä soveltaminen hallintosopimuksiin
kuntalaki 9 § 87 §, 88 §	julkinen hallintotehtävä julkinen valta	offentlig förvaltnings-uppgift offentlig makt	palvelujen tuottaminen viran perustaminen
kielilaki 25 §	julkinen hallintotehtävä muu kuin julkinen hallintotehtävä	offentlig förvaltnings-uppgift någon annan än en offentlig förvaltningsuppgift	yksityisten kielellinen palveluvelvollisuus

Käsitteistön käyttöä on pidetty myös suomeksi tulkinnanvaraisena, mutta jos rinnalle otetaan ruotsinkielinen lakien terminologia, käsitteistön käytöstä tulee todella sekavaa. Julkinen tehtävä säädetään eri asiayhteyksissä offentlig uppdrag, offentlig uppgift ja offentlig makt. Toisaalta julkinen valta saatetaan ilmaista taas offentlig makt, offentligt samfund⁴¹ tai offentligt uppdrag. Julkinen hallintotehtävä on ilmaistu offentlig förvaltningsuppgift. Ruotsin kielellä on siis käytetty säädöksissä ristiin julkista valtaa ja julkisia tehtäviä sisältäviä käsitteitä. Suomeksi on ajateltu, että julkisen hallintotehtävän lisäksi voi olla muitakin nimenomaan julkisia – ei tarvitse olla siis yksityisiä – tehtäviä, jotka eivät ulotu julkisen hallintotehtävän alueelle ehdottomalla varmuudella. Ruotsiksi näin ei ole, koska julkisia tehtäviä on käytetty ilmaisemaan julkista valtaa muissa säädöksissä. Perustuslaissa ruotsiksi julkisen tehtävän kohdalla on käytetty offentlig uppdrag ja julkisen hallintotehtävän offentlig uppgift.

Toisaalta suomen kielelläkin on taas ongelmallinen erityisesti julkisuuslain käsitteistö suhteessa perustuslain 124 §:n jälkeen muotoutuneeseen, mutta myös perustuslain omakin käsitteistö on ongelmallinen. 1990-luvun käsitteistön muotoutumiseen vaikutti hallitusmuodon lisäys, jossa laajennettiin ylimpien laillisuusvalvojen valtaoikeuksia välilliseen julkiseen hallintoon. Näin vastuun osalta julkinen tehtävä perustuslain säännöksenä on periaatteessa julkisen vallan synonyymina, koska kyse on nimenomaan sekä rikosoikeudellisesta virkavastuusta että julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta.

Perustuslakivaliokunta sitoessaan kielilain 25 §:n käsitteistön perustuslain 124 §:n käsitteistöön, ei tarkemmin ottanut siis kantaa näihin eri tehtäväalueisiin. Julkisen hallintotehtävän käyttö 124 §:n mukaisena liittää sen voimakkaasti julkisen vallan käyttöön, jota voidaan antaa tietyin edellytyksin vain viranomaiselle. Kuitenkaan ei haluta todeta, että julkista valtaa nimenomaisesti annetaan, vaan julkinen hallintotehtävä on eräänlainen osittainen kiertoilmaisu sille, että virkamieshallintoperiaate vaikuttaa edelleen takana, koska nimenomaan merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voida antaa kuin viranomaiselle. Julkisen hallintotehtävän alueesta tulee alue, jolle voi kuulua julkisen vallan käyttöön kuuluvia tehtäviä tosiallisena sekä hallintoasian käsittelynä.

Kielilain käsitteistö rinnastuu myös samaan aikaan säädettävänä olevan hallintolain käsitteistön kanssa. Sen sijaan kolmannen keskeisen yleislain terminologia on siis erilainen. Toisaalta jos julkisen tehtävän katsotaan olevan eri asian kuin julkisen hallintotehtävän tai julkisen vallan käytön, periaatteessa jopa perustuslain 118 § ei vastaa terminologialtaan rikoslakia. Jotta terminologia saataisiin vastaamaan perustuslakia julkisen tehtävän tulisi

41 Tämän käsitteen käyttö liittyy perinteiseen kahteen merkitykseen, mitä julkisella vallalla on suomen kielessä. Sillä on tarkoitettu sekä organisatorisesti viranomaistoimintaa (vertautuen eräiden muiden maiden tapaan käyttää esimerkiksi historiallisesti kruunua tai vastaavaa) että tehtävän laatua julkisen vallan käyttöönä.

olla synonyymi julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan käytön kanssa. Hallituksen esityksessä käsitteistön valintaan ei aikoinaan otettu laajemmin kantaa, vaan säännöksen to-dettiin ulotettavan koskemaan virkamiesten ohella myös muita julkista tehtävää hoitavia. Yksilön oikeus vaatia julkista tehtävää hoitavaa rangaistukseen tai tämän toimenpiteiden johdosta vahingonkorvausta ei siten olisi riippuvainen siitä, onko jokin julkisen tehtävän hoitaminen uskottu virkamiehelle vai viranomaiskoneiston ulkopuolelle.⁴²

Ylimmät laillisuuden valvojat tulkitsevat tehtävät yleensä useimmin suoraan julkisiksi hallintotehtäviksi kuin pelkästään julkisiksi tehtäviksi.⁴³ Yleisesti myös julkisen tehtävän – eikä vain julkisen hallintotehtävän – merkityksellisinä kriteereinä pidetään sitä, että toiminnasta on erikseen säädetty, yksityisen tahon ja julkisen sektorin toimijan välillä on jonkinlainen yhteys, kuten toimilupa tai palvelun tuottamista koskeva sitoumus, yksityisen tahon toiminnalla on jokin läheinen yhteys viranomaisprosessin johonkin vaiheeseen, julkinen sektori osallistuu toiminnan rahoitukseen, julkinen sektori ohjaa tai valvoo toimintaa, julkinen sektori on edustettuna toiminnan harjoittajan päätöksentekokeelimissä ja toiminta on

42 HE 1/1998 vp, s. 172–173. Säännöksen myöhemmässä muuttamisessa oli kyse sääntelyvarauksen tarkistamisesta väljempään muotoon. HE 60/2010 vp, s. 46–47. Rikoslaki kytkee vastuun siis julkisen vallan käyttöön ja vahingonkorvauslaki osittain, vaikka käyttäessään julkista tehtävää liittyy vastuun syntyminen nimenomaan julkisen vallan käyttöön, josta rajanvedosta on korkeimmasta oikeudesta tapauksia erityisesti tietojenantamisen ja neuvonnan vastuusta, joita ei ole pidetty julkisen vallan käyttämisenä (KKO 1989:50 pidettiin, KKO 1999:32 ja 33 muut painavat syyt, mutta ei KKO 2009:24 pidetty julkisen vallan käyttämisenä vahingonkorvauslain merkityksessä). Tästä huolimatta ylimmät laillisuuden valvojat olisivat saattaneet puuttua esimerkiksi neuvonnan yhteydessä ilmenneeseen epäasialliseen käytökseen. Ei voi olla saamatta sellaista vaikutelmaa, että perustuslain julkisen tehtävän käsitteen käyttö ei ole täysin koherenttia perustuslain sisälläkään eikä suhteessa taas muuhun lainsäädäntöön, joiden tulkinta tapahtuu itsenäisesti. Tapauksen KKO 2009:24 kohdalla kyse oli lähtökohtaisesti viranomaistoiminnasta, mutta neuvontaa ei ollut annettu julkistaa valtaa käyttäen. On kuitenkin vaikeaa nähdä, että itse neuvontaa tai edes vastaamista tiedusteluun ei pidettäisi edes julkisena tehtävänä. Lähtökohtaisesti viranomaisen on lain mukaan neuvottava, mutta kaikkea neuvontaa, vaikka olisikin julkista (hallinto)tehtävää, ei ole julkisen vallan käyttöä vahingonkorvauslain merkityksessä.

43 *Olli Mäenpää* on erotellut toisistaan julkisen hallintotehtävän ja julkisen tehtävän. Julkisen hallintotehtävän hän toteaa olevan perustuslakiin perustuva käsite, joka määrittelee hallintotehtävien ydinalueen. Julkiset hallintotehtävät voivat sisältää myös *lakisääteisen julkisen palvelun* toteuttamista. Tehtävä voi olla luonteeltaan julkinen hallintotehtävä, vaikka se ei sisällä julkisen vallan käyttämistä, kuten tosiasiallisessa hallintotoiminnassa tai lakisääteisiä sosiaali- ja terveyspalveluja toteutettaessa. Julkisilla tehtävillä tarkoitetaan yleensä samaa kuin julkisilla hallintotehtävillä. Mäenpää kuitenkin toteaa yleisesti, että ”tosin julkisten tehtävien ala on jonkin verran laajempi kuin julkisten hallintotehtävien”. Esimerkkinä Mäenpää tuo esiin nimenomaan postipalvelut ja YLE:n toiminnan, joita on pidetty julkisina tehtävinä, vaikka kyse ei ole julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. *Mäenpää*, verkkojulkaisu, julkinen hallintotehtävä ja julkinen tehtävä. Nämä toiminnot ovat kuitenkin sellaisia, joista kielilain näkökulmasta on säädetty osittain erikseen.

jollain tavalla merkityksellistä etenkin yksityisen ihmisen tai ihmisryhmän oikeudellisen aseman näkökulmasta tai muullakin perusteella. Näistä edellytyksistä minkään ei ole yksin katsottu olevan riittävä edellytys toiminnan katsomiseksi julkiseksi tehtäväksi.⁴⁴ Kyse on siis oikeusasiamiehen valvontatoiminnassa käyttämistä julkisen tehtävän kriteereistä. Julkisen hallintotehtävän ostopalvelujen kohdalla täyttyy näin ollen useampi kuin yksi kriteereistä. Tämän lisäksi viranomaisilla voi olla hankintoja, jotka ovat enemmän tukipalvelujen tyyppisiä, ilman suoraa vaikutusta yksityisen asemaan.

Oikeusasiamieslaki oli perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä periaatteessa vain muutama kuukauden sisällä kielilain kanssa. Näin lakien käsittely on tapahtunut varsin lyhyellä aikajänteellä eli laki oikeusasiamiehestä, kielilaki ja myös hallintolain eduskuntakäsittely (jota käsiteltiin vain hallintovaliokunnassa). Näin ollen voidaanko näiden lakien säätämisen historiallisesta asiayhteydestä tehdä joitakin päätelmiä sanamuotoon vaikuttaneista ratkaisuista siten, että näillä olisi myös tulkinnallisia vaikutuksia? On mahdollista, että 2000-luvun alussa julkisen hallintotehtävän ulottumisalueen epäselvyyden vuoksi erityisesti palvelutehtäviin, haluttiin varmistaa muun kuin julkisen hallintotehtävän ilmauksella kielilain veloitteiden ulottuminen mahdollisimman kattavasti julkisiksi tehtäväksi miellettyihin.⁴⁵ Julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle voi jäädä tulkinnallisesti erilaista mekaanista, suorittavaa, tosiasiallista palvelutoimintaa, kuten neuvonta liittymättä konkreettisesti hallintoasiaan ja muun tyyppisiä tukipalveluja, kuten virastojen fyysiseen tai virtuaaliseen hoitamiseen liittyviä avustavia tehtäviä. Myös osa suoraan avustavasta sosiaali- ja terveydenhuollon toimista tiukasti tulkittuna jää julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle. Näiden osalta säännösmuotoilu vaikuttaa asianmukaiselta.

Tapauksia, joissa ei ole ollut kyse varsinaisesti kielikysymyksestä, mutta siitä, mitkä yksityisoikeudellisen oikeushenkilön toiminnasta voidaan pitää julkisena hallintotehtävänä, oikeusasiamies on antanut useita ratkaisuja. Esimerkiksi lentoasemien kohdalla oikeusasiamies on ratkaisussaan EOA 30.4.2012 Dnro 1634/2/12 (Lentoasemien turvatarkastuksissa on noudatettava tasapuolisuutta) ottanut sen kannan, että julkiset palvelutehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, joita voidaan pitää myös viranomaistehtävinä.

Oikeusasiamies totesi, että Finavia Oyj:n, muiden lentoaseman pitäjien, lentoliikenteen harjoittajien ja muiden toiminnan harjoittajien *julkisista hallinto- ja palvelutehtävistä* ei ole säädetty riittävän täsmällisesti. Ilmailulaitosta muutettaessa osakeyhtiöksi

44 Tiivistelmä. EOAK/2665/2017, 21.8.2020 (Konkurssin julkisselvitys julkisena hallintotehtävänä).

45 Tähän tuo vielä tulkinnallisen ongelmansa juuri hallintolain soveltamisalan rajausta ja kuinka pitkälti se tulkinnallisesti ohjaa julkisen hallintotehtävän käsitettä, vaikka julkisen hallintotehtävän alueeseen itsessään kuuluu myös tosiasiallinen julkisen vallan käyttö ja myös tulkinnallisesti siis julkiset palvelutehtävät, jotka perustuvat lainsäädännön veloitteisiin.

(HE 145/2009 v) julkisista palvelutehtävistä säädettäisiin erikseen. Oikeusasiamies totesi, että ilmailulaista ei kuitenkaan yksiselitteisesti ilmene, mitä tehtäviä on pidettävä julkisina hallintotehtävinä. Tässä tapauksessa oikeusasiamies katsoi, että *julkisen palvelutehtävän* käsite on osa *julkista hallintotehtävää*, josta lainvalmisteluasiakirjoissa on myös käytetty termiä *viranomaistehtävät*. Julkinen palvelutehtävä rinnastuu myös unionioikeuden yleistä taloudellista etua koskevan palvelun käsitteeseen. Näin ollen oikeusasiamies ei pitänyt tarpeellisena erikseen arvioida julkisten palvelutehtävien sääntelyä. Oikeusasiamies piti siis tässä ratkaisussa julkista palvelutehtävää osana julkista hallintotehtävää. Oikeusasiamies piti Finavian tehtävistä julkisina hallintotehtävinä tietyt infrastruktuurin ylläpitoon liittyviä tehtäviä sekä sellaisia selkeästi julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, kuten turvatarkastuksen järjestäminen ja muu siviili-ilmailun turvaamiseen tähtäävä toiminta. Ne ovat julkisia hallintotehtäviä ja ilmailulaki sisältää niiden osalta viittauksen hallinnon yleislakeihin, vaikka tätäkin sääntelyä oikeusasiamies oli pitänyt aikaisemmassa ratkaisussa epäselvänä. Sääntely oli silloisen ilmailulain (1194/2009) 103 §:ssä, joka edellytti muun muassa kielilain soveltamista. Nykyisessä ilmailulaissa (864/2014) ei ole vastaavaa sääntelyä.

Kielilain 25 §:n julkisten hallintotehtävien ja muiden kuin julkisten hallintotehtävien tulkintaan taustaa voidaan saada myös kuntalaista. Kuntalain näkökulmasta julkisen vallan käyttö ja julkinen hallintotehtävä eivät ole synonyymejä, koska julkisia hallintotehtäviä voidaan hoitaa ei virkasuhteessa. Tai vaihtoehtoisesti niitä ei olisi pidettävä tällöin julkisina hallintotehtävinä, vaan vain julkisina tehtävinä. Kuntalain 87 §:n 2 momentin mukaan, tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Näin monet julkisiksi hallintotehtäviksi mielletyt palvelut eivät olisikaan tätä, koska kunnan työsopimussuhteinen henkilö ei käyttäisi tällöin julkista valtaa ja jos julkinen valta on synonyymi julkiselle hallintotehtävälle tai jopa julkiselle tehtävälle. Tällaisia ovat osa terveydenhuollon palveluista, lasten päivähoido tai vahtimestaripalvelut.⁴⁶ Toisaalta taas perustuslain esitöiden mukaan julkisen hallintotehtävän käsite on julkisen vallan käyttöä laajempi käsite, joka viittaa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Nykyään korostetaan sitä, että julkisen hallintotehtävän käsite arvioidaan tapauskohtaisesti ja se voisi sisältää myös palveluja.⁴⁷

46 Eduskunnan oikeusasiamiehen käsittelemässä tapauksessa 26.1.2004 Dnro 253/4/02 (toimeentulokineuvonnan virkailijan käyttäytyminen) asia saatettiin nimenomaan vahtimestarin tietoon ja kiinnitettiin hänen huomiotaan vastaisen varalle hyvän hallinnon edellyttämään asialliseen kielenkäyttöön. Tapauksesta ei käy ilmi, oliko vahtimestari virka- vai työsopimussuhteinen vai ostopalveluna hankittu. Muodollisesti kunnassa voi siis olla työsopimussuhteisia tai ostopalveluna ostettuja virastopalveluja, koska näitä ei pidetä julkisen vallan käyttönä. Kuitenkin yksityisen turvallisuusalan toimintaa on pidetty yleisesti julkisena hallintotehtävänä. Hautamäki 2016, s. 113.

47 HE 268/2014 vp, s. 140.

Yleisesti julkisen palvelutehtävän käsitteen on katsottu sisältyvän julkisen tehtävän käsitteen ohella myös julkisen hallintotehtävän käsitteeseen, mutta ei kokonaisuudessaan.⁴⁸ Myös kuntalain 9 §:ssä ajatuksellisesti mahdollistetaan tällainen. Säännöksen 1 momentin mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Toisen momentin mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään. Toisen momentin todettiin liittyvän siihen, että perustuslain edellytykset huomioon ottaen yksityiseltä voidaan hankkia ainoastaan palveluja, joissa ei ole kytkentää julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja jotka eivät siten ole kunnan viranomaistehtäviä. Esimerkkinä tästä todetaan tilanne, jossa kunnalle on laissa säädetty toimivalta päättää esimerkiksi asiakasmaksuista tai kunnan asukkaille annettavista avustuksista, kunnan on itse käytettävä tätä toimivaltaa, vaikka palvelu tuotettaisiinkin ulkopuolisen palvelun tuottajan toimesta. Kunnallisen viranomaisen tulee siten itse hoitaa luonteeltaan julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavat tehtävät, ellei laissa erikseen säädetä, että jokin tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle.⁴⁹ Tämän enempää hallituksen esityksessä ei oteta kantaa siihen, millaisia ovat nämä *yksityiseltä hankittavat palvelut*,⁵⁰ joissa ei ole kytkentää julkisen vallan käyttöön eikä julkisiin hallintotehtäviin, ja jotka eivät olisi näin kunnan viranomaistehtäviä. Koska julkisen hallintotehtävän siirtäminen edellyttää laissa olevaa valtuutusta, muu julkinen tehtävä kuntalain perusteella on sellainen, johon ei ole siis laissa olevaa valtuutusta, mutta joka voidaan tästä huolimatta hankkia yksityiseltä siten, että kyse ei olisi siis julkisesta hallintotehtävästä.

Julkisen palvelun käsitettä käytetään julkisesta palvelusta, joka toteutetaan muun muassa hoitamalla sairasta, antamalla opetusta, huolehtimalla järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta tai harjoittamalla joukkoliikennettä. Tämä on tosiasiallista toimintaa ja suorittavaa hallintoa, joissa ei tehdä valituskelpoisia hallintopäätöksiä, eikä näin ollen toteudu perustuslain 21 §:n mahdollisuus hakea muutosta ratkaisuihin, koska julkisen palvelun toteuttamiseen sisältyvää ratkaisua, jos sellaista ylipäättänsä on, ei yleensä pidetä valituskelpoisena. Julkisella palvelulla tarkoitetaan pitkälti julkisena hallintotehtävänä toteutettavaa

48 Hautamäki 2016, s. 113–117 on vertaillut toisiinsa kirjallisuudessa esitettyjä kantoja. Ida Koivisto on ottanut esiin sen, että perustuslaissa ei ole selvää normia, joka edellyttäisi julkisesta tehtävästä säättämistä lailla. Julkisen vallan tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin laillisuusperiaatteen mukaan perustua lakiin. Koivisto 2014, s. 685.

49 HE 268/2014 vp, s. 140–141.

50 Hallintosopimuksella tarkoitetaan taas hallintolain mukaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta sekä sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Hallintolaissa säännellyn hallintosopimuksen kohteena voi olla julkisten palvelujen toteuttaminen, muu julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja hallinnolliseen sääntelyyn liittyvä viranomaisen toiminta. Mäenpää, verkkojulkaisu, hallintosopimuksen käsite.

tosiallista toimintaa, joka ei ole hallintoasian käsittelyä. Erikseen voidaan vielä puhua *lakisääteisistä julkisista palvelutehtävistä*, jotka ovat siten julkisia hallintotehtäviä, että ne voidaan antaa yksityisen hoidettavaksi vain lailla tai lain nojalla. Julkiset palvelut voidaan kuitenkin jakaa yksilöllisiin palveluihin ja infrastruktuuripalveluihin,⁵¹ ja nimenomaan osaa infrastruktuuripalvelujen toteuttamisesta voidaan pitää muina kuin julkisina hallintotehtävinä. Julkisessa palvelussa julkisena hallintotehtävänä tulee ottaa huomioon kielilain 25 §:n ensimmäisen ja toisen virkkeen velvoitteet. Jos kyse on muusta ostopalvelusta kielilain 25 §:n kolmannen virkkeen velvoitteet tulee kuitenkin huomioida.

Kysymys siitä, mitä kuuluu julkisiin hallintotehtäviin ja mitä jää julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle kielilain 25 §:n mukaisena soveltamisongelmana, ei ole pelkästään kielilain tulkintaongelma, vaan on laajempi lainsäädännöllinen ongelma. Kysymys on pohjimmiltaan käsitteiden käytön epäsystemaattisuudesta.⁵²

1.4 Kielilain 25 § ja siihen verrannollinen sääntely saamen kielilaissa

Uusi laki saamen kielen käyttämisestä säädettiin vuotta myöhemmin kuin kielilaki. Vastavasti, kuten kielilain säätämisen yhteydessä, saamen kielilain (1086/2003) hallituksen esityksen säännös perustuslakivaliokunnassa muutettiin ja nimenomaan vastaamaan jo aikaisemmin kielilakiin tehtyä muotoilua enempiä tätä perustelematta. Hallituksen esityksessä saamen kielilaksi lähdettiin jo viranomaiskohtaisessa soveltamisalan 2 §:ssä liikkeelle siitä, että lakia sovellettaisiin kaikkiin niihin, joille lailla tai lain nojalla on annettu saamelaisten kotiseutualueella hoidettavaksi julkinen hallintotehtävä sekä valtion liikelaitokseen sen hoitaessa tällä alueella viranomaistehtävää. Hallituksen esityksen perusteluissa käytettiin lisäksi nimenomaan julkisen vallan käsitettä subjektina. ”Kielellisen palvelun taso ei saisi laskea sen vuoksi, että julkinen valta antaa tehtäviään muiden hoidettavaksi. Kielilain 24 ja 25 §:ssä on suomen ja ruotsin osalta omaksuttu sama lähtökohta.” Tämä lähtökohta on

51 Mäenpää, verkkojulkaisu, julkiset palvelut ja julkisen palvelun toteuttaminen, sopimus julkisen palvelun toteuttamisesta.

52 Mikko Sarja on artikkelissaan vuodelta 2019 ilmaissut asian otsikon tasolla ”käsitteiden käyttö horjahtelee lainsäädännössä”, mikä varsin hyvin kuvaa ongelmaa. Samoin hän toteaa, että vaikka orastavaa eroa käsitteiden julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä välillä on jossain määrin ollut vuosien mittaan havaittavissa niin lainvalmisteluaineistossa kuin oikeuskirjallisuudessa, ratkaisevaa määrittelyeroa ei ole kuitenkaan ainakaan toistaiseksi esitetty. Toisaalta julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän välinen ero on kaventunut viime vuosina perustuslakivaliokunnan perustuslain 124 §:stä tekemien tulkintojen ja toisaalta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tekemien perustuslain 109 §:n tulkintojen myötä. Sarja 2019, s. 8–13.

todettu kuitenkin nimenomaan 2 §:n yksityiskohtaisten perustelujen yhteydessä, vaikka lisäksi erikseen olisi säädetty jäljempänä 29 §:ssä toimeksiantotehtävistä, eli mitä tässä laissa säädetään viranomaisista, koskee annettavan palvelun osalta yksityisiä yhtiöitä, järjestöjä ja säätiöitä sekä henkilöitä, jotka viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella tarjoavat palvelua yleisölle. Tällaisten toimeksiantotehtävien osalta on valmistettava se, että toiminnassa annetaan tässä laissa edellytettyä kielellistä palvelua.

Jos yksityinen, yhtiö, järjestö, säätiö tai henkilö antaa palvelua yleisölle viranomaisen toimeksiannosta, olisi hänen saamelaisten kotiseutualueella annettava yleisölle saamen kielilain edellyttämää kielellistä palvelua. ”Perusoikeuksiin kuuluvien kielellisten oikeuksien taso ei saa heikentyä sen takia, että viranomaiset ostavat palveluja yksityisiltä.” Periaatteen todettiin olevan vastaava kuin kielilain 25 §:ään sisältyy. Lisäksi 30 §:ssä säädetettiin liikelaitosten sekä valtion tai kunnan omistaman yhtiön kielellisistä velvoitteista. Esimerkkinä tässä esitetään muun muassa sähkönjakelu ja julkiset kuljetukset saamelaisten kotiseutualueella ottaen huomioon toiminnan laajuus ja asiayhteys. ”Jos toiminnan laatu on sellainen, että liikelaitos tai yhtiö ei varsinaisesti anna palvelua yleisölle, tai jos saamen kielen käyttämistä kokonaisuutena arvioiden voitaisiin pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana, sen ei tarvitsisi käyttää saamen kieltä.” Viranomaistehtäviä hoidettaessa valtion liikelaitos kuitenkin rinnastuu viranomaiseen.⁵³

Perustuslakivaliokunta ehdotti siis säännöksen muuttamista vastaamaan kielilakia, tätä enempiä perustelematta.⁵⁴ Näin saamenkielilain muotoilu vastaa tältä osin kielilakia. Yksityisen kielellisestä palveluvollisuudesta säädetään 18 §:ssä aivan vastaavasti kuten kielilaissa. Jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää saamelaisten kotiseutualueella, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta. Jos tällaisen tehtävän vastaanottaja saamelaisten kotiseutualueella määräytyy viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista kielellistä palvelua. Tämä tulee myös varmistaa viranomaisen antaessa muun kuin julkisen hallintotehtävän yksityisen hoidettavaksi saamelaisten kotiseutualueella, jos tämän lain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii. Kielilain ja saamen kielilain ero on yksityisen palveluvollisuuden suhteen se, että siinä on pohjalla alueperiaate. Oikeudessa tulkkaukseen on lähtökohtana 19 §:n mukaan se, että jos lain nojalla käytetään suullisessa käsittelyssä saamen kieltä, on asian käsitteleminen viranomaisessa pyrittävä antamaan saamen kielen taitoisen henkilön hoidettavaksi. Jos viranomaisessa ei ole sellaista saamen kielen taitoista henkilöä, joka voisi

53 HE 46/2003 vp, s. 33, 43–44, 46, 51–52.

54 PeVM 4/2003 vp – HE 46/2003 vp.

käsitellä asiaa, on viranomaisen järjestettävä maksuton tulkkaus, jollei se itse huolehdi tulkkauksesta. Liikelaitosten sekä valtion tai kunnan omistamien yhtiöiden velvollisuudesta säädetään saamen kielilain 17 §:ssä, ja 32 §:ssä säädetään saamen kielen asemasta eräillä hallinnonaloilla.

1.5 Kielilain 25 §:n yleissääntely ja sektorihallinnon erityissääntely

Kielilain ohella keskeistä on erityissääntely terveyshuollon ja sosiaalihuollon alueella viranomaisen yleisemmän kielipalvelun turvaamisveloitteen näkökulmasta. Terveydenhuoltolain (1326/2010) 6 §:ssä on säännelty terveydenhuoltopalvelujen kielestä. Sen mukaan yksikielisen kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä terveydenhuollon palvelunsa kunnan tai kuntayhtymän kielellä. Kaksikielisen kunnan ja kaksikielisiä tai suomen- että ruotsinkielisiä kuntia käsittävän kuntayhtymän on järjestettävä terveydenhuollon palvelunsa suomen ja ruotsin kielellä siten, että asiakas ja potilas saavat palvelunsa valitsemallaan kielellä. Potilaan ja asiakkaan oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä oikeudestaan tulkkaukseen näitä kieliä viranomaisissa käytettäessä säädetään kielilain 10, 18 ja 20 §:ssä.⁵⁵ Pykälän toisessa momentissa muistutetaan pohjoismaisesta sosiaaliturvasopimuksesta. Kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on lisäksi huolehdittava siitä, että Pohjoismaiden kansalaiset voivat terveydenhuoltopalveluja käyttäessään tarvittaessa käyttää omaa kieltään eli suomen, islannin, norjan, ruotsin tai tanskan kieltä. Kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on tällöin mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että Pohjoismaiden kansalaiset saavat tarvittavan tulkkaus ja käännösavun.⁵⁶

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 3 §:ssä säädetään yleisesti siitä, että potilaan äidinkieli, hänen yksilölliset tarpeensa ja kulttuurinsa on mahdollisuuksien mukaan otettava hänen hoidossaan ja kohtelussaan huomioon. Potilaan oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä hänen oikeudestaan tulkkaukseen näitä kieliä viranomaisissa käytettäessä säädetään kielilain 10, 18 ja 20 §:ssä.⁵⁷

⁵⁵ HE 90/2010 vp, s. 95. Hallituksen esityksen mukaan 1 momentin muotoilun todettiin vastaavan kansanterveyslain 28 §:n 1–2 momentin ja erikoissairaanhoitolain 33 a §:n 1–2 momenttia.

⁵⁶ Lakia täsmennettiin tältä osin terveydenhuoltolain valiokuntakäsittelyn aikana. StVM 40/2010 vp – HE 90/2010 vp.

⁵⁷ Ks. myös Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2013, s. 59–63.

Kaksikielisen kunnan ja kuntayhtymän on järjestettävä terveydenhuollon palvelunsa suomen ja ruotsin kielellä siten, että asiakas ja potilas saavat palvelut valitsemallaan kielellä. Kaksikielisellä kunnalla ja kuntayhtymällä on velvollisuus tarjota palvelua kummallakin kielellä yhdenvertaisesti potilaan valinnan mukaisesti. Kuten jäljempänä oikeuskäytännöstä käy ilmi, vain suhteellisuusperiaate huomioon ottaen pienet erot voivat olla sallittuja, joilla nimenomaan pyritään turvaamaan palvelujen saanti ja toisaalta pitää kiinnittää huomiota myös valinnanvapauteen. Yksikielisen kunnan ja yksikielisten kuntayhtymien kohdalla tiukasti tulkittuna taas voidaan katsoa olevan kysymys toisaalta perusoikeuksiin kuuluvista oikeuksista, mutta kyse ei ole tiukasti tulkittuna viranomaisaloitteisesta asiasta. Joka tapauksessa ostopalveluna toteuttaessa kielilain 25 §:n velvoitteet koskevat kuntia ja kuntayhtymiä. Toisaalta taas myös terveydenhuoltolaissa on viittaus myös pohjoismaiseen sosiaaliturvasopimukseen, jonka mukaan Pohjoismaiden kansalaisilla on oikeus saada tarvittavaa tulkkaus- ja käännösapua, mikä usein nimenomaan merkitsee ruotsin kielen yleisempää käyttövelvoitetta.⁵⁸

Sosiaalihuoltolaissa (1310/2014) sääntely on hieman erityyppinen. Sosiaalihuollossa tehdään hallintopäätöksiä eikä toimintaa kokonaisuudessaan pidetä samalla tavalla tosiasiallisena toimintana kuin terveydenhuoltopalvelujen tarjoamista. Terveydenhuollon palveluissa keskeisenä lähtökohtana on se, että lääkärin hoitotoimenpiteitä koskevia ratkaisuja pidetään tosiasiallisena lääkärin toimen harjoittamisena. Sosiaalihuoltolain 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetään yleisluontoisesti siitä, että asiakkaan etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat kielellisen, kulttuurisen sekä uskonnollisen taustan huomioimista.

Kuntien ja kuntayhtymien velvollisuudesta järjestää sosiaalihuoltoa suomen ja ruotsin kielellä säädetään sosiaalihuoltolaissa. Kyse on vanhasta sosiaalihuoltolaista (710/1982), johon tehtiin muutoksia kielilakia säädettäessä. Vanhan sosiaalihuoltolain 40 §:ssä säädetään kielilakia mukaillen ja siihen viitaten asiakkaan oikeudesta kielilain 10, 18 ja 20 §:n mukaisesti. Kaksikielisen kunnan ja kaksikielisiä tai sekä suomen- ja ruotsinkielisiä kuntia käsittävän kuntayhtymän sosiaalihuolto järjestetään kunnan tai kuntayhtymän molemmilla kielillä siten, että asiakas saa palvelua valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Lisäksi viitattiin siihen, että Pohjoismaiden kansalaiset voivat sosiaalihuollon palveluja käyttäessään tarvittaessa käyttää omaa kieltään eli suomen, islannin, norjan, ruotsin tai tanskan kieltä. Kunnan tai kuntayhtymän on tällöin mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että Pohjoismaiden kansalaiset saavat tarvittavan tulkkaus- ja käännösavun. Uuteen sosiaalihuoltolakiin ei vastaavaa säännöstä sisällytetty, ja tältä osin vanhan sosiaalihuoltolain säännös jäi edelleen voimaan. Palvelua järjestettäessä käytettävistä

58 HE 90/2010 vp, s. 95.

kielistä oli tarkoitus säätää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa, jossa olisi viitattu edelleen kielilakiin, saamen kielilakiin sekä vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluista annettuun lakiin.⁵⁹

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 4 §:ssä 2 momentissa säädetään siitä, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa. Pykälän 3 momentissa säädetään siitä, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä hänen oikeudestaan tulkkaukseen näitä kieliä viranomaisissa käytettäessä säädetään kielilain 10, 18 ja 20 §:ssä.

Terveydenhuoltoa ja sosiaalihuoltoa koskevassa lainsäädännössä ei ole siis kielilain 25 §:n tyyppistä säännöstä, ja koska kyse viranomaisista ja julkisista hallintotehtävistä, kielilain 25 § tulee otettavaksi huomioon myös ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestettäessä.

59 HE 164/2014 vp, 123. Hallituksen esityksessä selostetaan pohjoismaista sosiaalipalvelusopimusta (SopS 69/1996) ja pohjoismaista sosiaaliturvasopimusta (SopS 136/2004). Sosiaalipalvelusopimuksen todetaan laajentavan Pohjoismaiden kansalaisten kielellisiä oikeuksia. HE 164/2014 vp, 67. Ehdotetussa laissa sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisestä sen 7 §:ssä olisi tarkoitus ollut säätää palvelun kielestä siten, että siinä olisi ollut ensimmäisessä momentissa kielilakia mukaileva ja kielilakiin viittaava säännös, jossa samassa olisi viitattu myös saamen kielilakiin. Toisessa momentissa olisi ollut viittaus Pohjoismaiden kansalaisten oikeuksiin pohjoismaisiin kieliin. Neljännessä momentissa olisi säädetty velvoite niitä tilanteita varten, joissa henkilöstö ei hallitse asiakkaan tai potilaan käyttämää kieltä tai ei muuten voi tulla ymmärretyksi, olisi palveluja annettaessa mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta. Edelleen hallintolakiin viitaten olisi todettu viranomaisaloitteisten asioiden tulkitsemis- ja kääntämisvelvoitteet sekä Kansaneläkelaitoksen erityinen velvollisuus liittyen vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluista annettuun lakiin (133/2010). Vuoden 2017 hallituksen esityksessä (HE 15/2017 vp, s. 442–443) palvelujen kielestä oli tarkoitus säätää 6 §:ssä. Ensimmäinen momentti olisi jälleen säännellyt suomen ja ruotsin kielen käyttöä viitaten kielilakiin. Lisäksi hallituksen esityksessä muistutettiin siitä, että kielilain mukaan viranomaisen on oma-aloitteisesti huolehdittava siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Palveluja järjestettäessä toiminta on suunniteltava niin, että kielilain säännöstä noudatetaan. Vaikka maakunta olisi yksikielinen, asiakkaalla ja potilaalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada asiakirjat omalla kielellään silloinkin, kun se on toinen kuin alueen kieli. Mukaan olisi tullut myös säännös, joka olisi asiallisesti muistuttanut sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 3 momenttia ja potilaslain 5 §:n 2 momenttia. Lisäksi viittaukset tehtiin saamen kielilakiin sekä viittomakielilakiin (359/2015) sekä Pohjoismaiden kansalaisten oikeuksiin Pohjoismaiden sosiaaliturvasopimuksen 5 artiklaan.

Maakuntaudistuksen yhteydessä todettiin, että keskeinen tekijä siinä, miten hyvin palveluja järjestetään kaksikielisissä kunnissa ja kuntayhtymissä perustuu henkilöstön kielitaitoon. Erityisesti ruotsin kieltä taitavia ammattihenkilöitä ei ole tosiasiallista tarvetta vastaavasti. Tämä korostuu erityisesti päivystyspalveluissa ja ympärivuorokautisessa hoidossa. Uudistuksella ei olisi ollut merkitystä tähän. Toisaalta jos joku palvelu siirretään kokonaisuudessaan toiselle alueelle, kielellisten oikeuksien toteutuminen voi olla haasteellista. Jos palvelut taas kootaan kielellisiin perusteisiin tiettyyn yksikköön, palvelu voi parantua kielinäkökulmasta. Lainsäädännön tasolla oikeuksien katsottiin turvatun, mutta toteutuva tilanne olisi määräytynyt sen mukaan, miten aktiivisesti kaksikieliset maakunnat toimivat kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi. Kielilainsäädäntöä ehdotettiin uudistettavaksi samanaikaisesti ja maakunnat olisivat rinnastuneet kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta kunnallisiin viranomaisiin. Hallituksen esityksessä todettiin kielilain 10 §:n kaventava merkitys yksikielisten kuntien ja näin myös maakuntien kohdalla, ja aiheuttavan ongelmia valtionhallinnosta maakunnille siirtyvien tehtävien kohdalla.⁶⁰

Uudessa esityksessä sote-hyvinvointialueista kunnilta siirtyvien tehtävien siirtyessä hyvinvointialueille aluevaltuuston lisäksi hyvinvointialueesta annetun lain mukaan alueella tulisi olla aluehallitus ja tarkastuslautakunta sekä kaksikielisillä hyvinvointialueilla kansalliskielilautakunta sekä Lapin hyvinvointialueella saamen kielen lautakunta. Muuten kielilain soveltamisen kannalta hyvinvointialueet rinnastuisivat kuntiin. Hyvinvointialue tai hyvinvointiryhmä olisi yksikielinen, jos siihen kuuluisi vain yksikielisiä kuntia ja kaksikielinen, jos siihen kuuluisi yksikin kaksikielinen kunta. Hyvinvointialueen tulisi hallintosäännössään antaa tarpeelliset määräykset, joilla turvataan kielilaissa ja muualla laissa säädettyjen kielellisten oikeuksien toteutuminen hyvinvointialueen hallinnossa. Lisäksi hyvinvointialueen hyvinvointistrategiassa tulisi huomioida kielellisten oikeuksien toteutuminen hyvinvointialueen palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa. Kaksikielisellä hyvinvointialueella palveluja olisi oikeus saada valitsemallaan kielellä suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisellä hyvinvointialueella palvelut järjestettäisiin alueen kielellä. Kaksikielisen hyvinvointialueen velvollisuudet vastaisivat kunnan velvollisuuksia.

Uudistuksessa ehdotetaan muutettavaksi myös julkisyhteisön henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annettua lakia (424/2003) siten, että sitä sovellettaisiin myös hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisiin. Hyvinvointialue vahvistaa henkilöstölle asettavat kielitaitovaatimukset.⁶¹ Kielitaitovaatimus on asia, mistä pitäisi huolehtia myös jollakin tavoin ostopalveluna tapahtuvissa toimeksiannoissa siten, että kielitaidon taso ei ainakaan laske ostopalveluna ostettavassa toiminnassa. Yleisesti myös lainvalmistelussa on todettu, että kielitaitovaatimuksen asettamisessa tulee huolehtia siitä, että tosiasiallista

60 HE 15/2017 vp, s. 280–281.

61 HE 241/2020 vp, s. 192, 410–413.

kielitaitoa on siellä missä tarvitaan, eikä kaikkien työntekijöiden tarvitse osata molempia hyvinvointialueen kieliä. Kielellisten oikeuksien maantieteellinen laajeneminen tarkoittaisi kuitenkin sitä, että yhä useammalla työntekijällä olisi oltava riittävä suomen- ja ruotsin kielen taito. Hallituksen esityksessä otettiinkin lähtökohdaksi se, että yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan toiminnassa olisi noudettava myös kielitaitolakia. Yksityisen palveluntuottajan olisi koulutusta järjestämällä ja muilla henkilöstöpoliittisilla toimilla huolehdittava siitä, että sen henkilöstöllä on riittävä kielitaito työtehtäviensä hoitamiseksi kielilaisissa ja muussa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti. Yksityisen palveluntuottajan olisi palvelussuhteeseen ottaessaan varmistuttava siitä, että palvelukseen otettavalla on työtehtävien edellyttämä kielitaito.⁶²

Hyvinvointialueen kansalliskielilautakunnan tehtävä olisi kielellisten oikeuksien seuranta ja edistäminen hyvinvointialueella, ja se voisi tehdä ehdotuksia aluehallitukselle, joka käsittelee ne hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Edelleen jokainen virnaomainen valvoisi itse kielilainsäädännön toteutumista omalla toimialallaan, ja lautakunta auttaisi osaltaan hyvinvointialuetta tässä tehtävässä. Selvitysten, arvioinnin ja seurannan perusteella toimielin tekisin aluehallitukselle ehdotuksia toimenpiteiksi kielivähemmistön palvelujen ja palveluketjujen kehittämiseksi sekä ehdotuksia henkilöstön kielitaitovaatimuksista ja kielitaidon kehittämisestä.⁶³

1.6 Kielilain 25 §:n suhde luvun muihin säännöksiin ja yleensä viranomaisen velvollisuuteen toteuttaa kielellisiä oikeuksia

Kielilain soveltamisen sääntely tapahtuu sekä viranomaiskohtaisesti että toiminnallisesti, kuten monien muidenkin hallinnon yleislakien kohdalla. Viranomaiskohtaisen 3 §:n soveltamisalan mukaisesti se ulotetaan valtioon ja kuntiin (lähinnä kaksikielisiin kuntiin). Kielellisen jaotuksen perusyksikkö on kunta, joka on joko yksikielinen tai kaksikielinen. Kaksikielisiä viranomaisia ovat kaksikielisten kuntien ja kuntayhtymien yms. lisäksi valtion keskuhallintoviranomaiset ja muut viranomaiset, joiden virka-alueeseen kuuluu vähintään yksi kaksikielinen kunta kielilain 6 §:n mukaisesti.

62 HE 241/2020 vp s. 715–716. Sinänsä vaatimus voi olla ajallisesti vaikeasti toteutettavissa, jos yksityinen ei ole aikaisemmin tarjonnut tai toteuttanut palvelua hyvinvointialueella, ja kyse on yksityisen olemassa olevasta henkilökunnasta.

63 HE 241/2020 vp, s. 412–414, 547–549.

Kielilain systemaatiikkaan kuuluu se, että yksityisen kielellisistä oikeuksista säädetään toisessa luvussa ja kielellisten oikeuksien turvaamisvelvollisuuksista viidennessä luvussa. Yksityishenkilön kielellisistä oikeuksista viranomaisessa säädetään 10 §:ssä ja oikeushenkilön kielellisistä oikeuksista 11 §:ssä. Valtion viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Huomattavaa on se, että yksityishenkilön oikeus käyttää ruotsin kieltä yksikielisessä suomenkielisessä kunnassa on rajoitettu. Kielilain 10 §:n 2 momentin mukaan yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään kunnan kieltä, jollei viranomaisella pyynnöstä toisin päätä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Jokaisella on kuitenkin oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuuluksi omalla kielellään viranomaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa, joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huolettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta.⁶⁴

Kielilain 25 §:n säännös on nimenomaan luvussa kielellisten oikeuksien turvaaminen. Luku koostuu kolmesta pykälästä: 23 § viranomaisen velvollisuus toteuttaa kielellisiä oikeuksia, 24 § liikelaitoksen sekä valtion ja kunnan yhtiön kielelliset palvelut sekä selvityksen kohteena oleva 25 § yksityisen kielellinen palveluvelvollisuus. Luku korostaa viranomaisen ja muiden tahojen, joita kielilain säännökset koskevat velvoitteita oma-aloitteisesti ilman, että henkilö itse vaatii, turvaamaan kielellisiä oikeuksia jo ennakolta.

Kielilain 25 §:ää ei voi tulkita kokonaan ilman tämän kokonaisuuden huomioon ottamista ja myös sen, mikä on myös yksilön oikeus saada tätä kielellistä palvelua. Lisäksi tulee otettavaksi huomioon myös 32 §:n velvoitteet viranomaisen tiedottamisesta. Valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanoset sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Viranomaisten laatimien selvitysten, päätösten tai muiden vastaavien tekstien julkaiseminen ei velvoita kääntämään niitä sellaisenaan. Viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista.

Kielilain 23 § velvoittaa viranomaisen toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtimaan siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä. Kaksikielisen viranomaisen tulee yhteydenotossaan yksityishenkilöihin ja oikeushenkilöihin käyttää näiden kieltä, suomea tai ruotsia, jos se on tiedossa tai kohtuudella selvitettävissä, taikka molempia.

64 Manner-Suomen kaikki kunnat ovat joko suomenkielisiä tai kaksikielisiä. Ahvenanmaata koskevat kielisäännökset sisältyvät Ahvenanmaan itsehallintolakiin.

Kielilain 24 § ulottaa kielellisen palveluvelvoitteen osittain valtion liikelaitoksiin sekä valtio- ja kuntaomisteisiin yhtiöihin niiden palvelutoiminnassa sekä lisäksi säädetään erikseen viranomaiseen rinnastuvista velvoitteista viranomaistoiminnassa. Vuoden 2017 kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta käytiin läpi nimenomaan kielilain 24 §:n oikeustilannetta, vaikka lähtökohtaisesti olisi edellytetty myös 25 §:n huomioon ottamista. Kielilain 24 §:n mukaan valtion liikelaitokset sekä sellaiset palvelua tuottavat yhtiöt, jossa valtiolla taikka yhdellä tai useammalla kaksikielisellä kunnalla taikka erikielisillä kunnilla on määräämisvalta, on annettava palvelua ja tiedotettava suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, joka kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana. Valtion liikelaitoksen hoitaessa viranomaistehtävää siihen sovelletaan, mitä laissa säädetään viranomaisesta. Sen lisäksi liikelaitosten ja yhtiöiden on noudatettava, mitä niiden harjoittamassa toiminnassa annettavasta kielellisestä palvelusta erikseen säädetään. Valtion liikelaitosten kohdalla säännöksessä siis viitataan erikseen nimenomaan *viranomaistehtävään*, eikä julkiseen tehtävään tai julkiseen hallintotehtävään. Toisaalta 24 §:n muotoilu kohtuullisuudeltaan ja tehtävien luonteeltaan palveluna ja tiedottamisena hieman vastaavat 25 §:n viimeisen virkkeen yleisluonnehdintaa.⁶⁵ Valtion liikelaitokset eivät ole siis 25 §:n yksityisiä vaan osa valtion oikeushenkilöä.

Lähtökohtaisesti lainvalmisteluvaiheessa kannettiin huolta siitä, että kielilain velvollisuudet koskisivat myös niitä tilanteita, jolloin valtion liikelaitos tai valtion tai kunnan omistama yhtiö ostaa palveluja yhteisölle.⁶⁶ Valtion liikelaitoksen kohdalla kielilain 24 §:n mukaan valtion liikelaitoksen hoitaessa viranomaistehtävää siihen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta. Samoin jos kysymys on suoraan lain perusteella säädetystä tai määräytyvästä julkisesta hallintotehtävästä. Viranomaiseen rinnastuminen on kuitenkin olennaista, koska täten 25 §:n mukainen kielellinen huolehtimisvelvollisuus koskee

65 HE 92/2002 vp, s. 92-93. Säännös koskee siis tältä osin palvelua tuottavia yhtiöitä, mutta ei tavaraa tuottavia. Lisäksi se on rajoitettu koskemaan yleisölle annettavia palveluja. Kielellisten palvelujen antamisen todetaan voivan olla kilpailuvaltti, mutta tietyissä tilanteissa siitä aiheutuvat kustannukset saattavat heikentää kilpailumahdollisuuksia. Jos palvelun laatu ja asiayhteys on sellainen, että palvelu tai tiedottaminen kohdistuu ainoastaan toiseen kieliryhmään, palvelua ja tiedottamista molemmilla kielillä ei edellytetä. ”Yksikielisessä kunnassa ei näin ollen tarvitse antaa palvelua molemmilla kielillä samassa laajuudessa kuin kaksikielisessä kunnassa. Palvelujen ja tiedottamisen ei myöskään sisällöltään tarvitse olla samanlaista. Ratkaisevaa on palvelun ja tiedottamisen muodosta ja laajuudesta riippumatta se, että yksilö saa peruspalvelut omalla kielellään. Kaksikielisellä paikkakunnalla pitää esimerkiksi olla mahdollista tehdä sähkönjakelu- ja vesijakelusopimus sekä ostaa junamatkailippunsa omalla kielellä.”

66 Suomenruotsalaisten kansankäräjien lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi kielilainiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 92/2002 vp). Eduskunnan hallintovaliokunnan lausuntopyyntö 23.10.2002. Liite D 10 § Saatu perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntöön sisältyvinä asiakirjoina.

myös valtion liikelaitoksia tai liikelaitoksia yleisesti.⁶⁷ Koska valtion liikelaitokseen, hoitaessaan viranomaistehtävää sovelletaan, mitä kielilaissa säädetään viranomaisesta, myös valtion liikelaitoksen tulee 25 §:n mukaisesti huolehtia siitä, että ostopalveluja käyttäessään annetaan kielilain mukaista kielellistä palvelua.

Kielilain 24 §:stä perustuslakivaliokunta huomioi sen, että säännösehdotus koski vain valtion liikelaitoksia ja erinäisiä valtion tai kuntien yhtiöitä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että säännöksessä ei mainittu kunnallisia liikelaitoksia. Perustuslakivaliokunta piti tätä kuitenkin hyväksyttävänä, koska kunnan talousarvion piirissä oleva liikelaitos ei irtaudu samalla tavalla kunnan viranomaisorganisaatiosta kuin liikelaitoslain mukaisiksi yksiköiksi organisoitu valtion liikelaitos.⁶⁸

Vaikka 25 §:ä sisältyy siis kielellisten oikeuksien turvaamista koskevaan lukuun, joka osoittaa nimenomaan viranomaisille tai vastaaville velvollisuuden huolehtia kielellisten palvelujen toteutumisesta, myös siihen sisältyy nimenomainen soveltamisalamääritelmä ensimmäisessä virkkeessä. Myös toista virkettä on luonnehdittu lainvalmisteluaineistossa jo suoraan veloitteen antavaksi. Kielilain 25 §:ää ei ole lainvalmistelussa pidetty vain viranomaisen kielellisten oikeuksien huolehtimisvelvollisuussäännöksenä, vaan myös julkisten hallintotehtävien ostamistilanteessa velvollisuuden perustavana säännöksenä.

67 Esimerkiksi kalastuslain hallituksen esityksessä todetaan, että Metsähallituksen tehdessä sopimuksia yksityisten palveluntuottajien kanssa on huomioitava se, että kielilain 25 §:ssä tarkoitettu yksityisen kielellinen palveluvelvollisuus vaikuttajaa palveluntuottajan toimintaan, koska sen tulisi huolehtia kielilain mukaisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta maksusuoritusten vastaanottotilanteissa. HE 192/2014 vp, s. 75.

68 Valtion liikelaitoksellakaan ei ole perinteisesti katsottu olevan omaa, valtiosta erillistä oikeushenkilöllisyyttä, kuten ei kunnallisella liikelaitoksellakaan. Valtion ja kunnallisia liikelaitoksia on kohdeltu kuitenkin eri lailla sääntelyssä, esimerkiksi esteellisyysäännösten kohdalla (hallintolaki 28 § 1 mom. 5 kohta ja kuntalaki 97 § 4 mom).

2 Kielilain 25 §:n kohteet sekä viranomaisen huolehtimisvelvollisuus

Henkilön oikeudessa käyttää omaa kieltä, suomea tai ruotsia, on kysymys subjektiivisesta oikeudesta, jonka toteutuminen on viranomaisen toimesta turvattava eri tilanteissa. Viranomaisen on sen vuoksi järjestettävä toimintansa siten, että kielelliset oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti jokaisessa tilanteessa.⁶⁹ Hallintolainkin pohjalta asianmukainen palvelu tarkoittaa sitä, että suomen- ja ruotsinkieliset asiakkaat voivat käyttää äidinkieltään ja huolehtia asioistaan tällä kielellä.⁷⁰

Kielilain 25 §:n sisällön näkökulmasta siihen sisältyy huolehtimisvelvollisuuden kannalta kahdentyyppinen sääntely. Yleissääntely ulottaessaan kielilain soveltamisalan kaikkiin ensimmäisen virkkeen perusteella julkisia hallintotehtäviä hoitaviin, edellyttää, että ne omassa toiminnassaan automaattisesti huolehtivat kielilain velvoitteista. Ylempää ennakkokontrollia sille ei ole, jos tämä tapahtuu suoraan lain perusteella. Sen sijaan, kun viranomainen siirtää omia tehtäviään lain nojalla yksityiselle, viranomaisella on valvontavelvollisuus kielellisten velvoitteiden toteutumisesta. Itsessään jo ensimmäinen virke asettaa julkisia hallintotehtäviä lain nojalla hoitaville myös kielellisen palveluvelvollisuuden. Kolmannen virkkeen mukaisissa tehtävissä kyse on toimeksiannon tekevän huolehtimisvelvollisuudesta.

Yleisesti on korostettu sitä, että kielellisten oikeuksien huomioon ottamiseen tulee suhtautua vakavasti hallinnollisia rakenteita uudistettaessa ja että rakenteilla on vaikutusta siihen, miten kielelliset oikeudet voivat käytännössä toteutua.⁷¹ Välillisen julkisen hallinnon rakenteet eivät ole kuitenkaan syntyneet keskitetyn valmistelun tuloksena, vaan julkisia hallintotehtäviä hoidetaan valtio- ja kunta oikeushenkilöiden ulkopuolella hyvin monentyyppisissä rakenteissa, jotka ovat syntyneet ja kehittyneet osittain jo ennen perustuslain 124 §:ää ja kielilain säätämistä.

69 Esim. AOK 14.12.2017 OKV/210/1/2017 (Lastensuojelupalvelujen saaminen ruotsin kielellä).

70 Esim. AOK 05.09.2017 OKV/1327/1/2016 (Kielelliset oikeudet kansallisen terveysarkiston Kantan käyttämisessä).

71 Mäkinen – Mäntylä 2012, s. 128-129.

2.1 Kielilain 25 §:n velvoitteen kohteet

Yksityiset hoitavat julkisina hallintotehtävinä lain perusteella monentyyppisiä tehtäviä ja näitä hoitavat monet erityyppiset organisaatiotahot, joiden analysointia on tehty paljon oikeuskirjallisuudessa aina 1970-luvulta alkaen. Ne ovat organisaatioltaan monentyyppisiä, kuten julkisoikeudellisia laitoksia, yhdistyksiä, osakeyhtiöitä ja jopa yksityisiä henkilöitä. Yleisesti puhuttaa välillisestä julkisesta hallinnosta. Julkiset hallintotehtävät voivat koskea monia eri sektorihallinnon tehtäviä, kuten lakisääteisiä sosiaalivakuutusasioita, erilaisia valvonta-asioita ja pätevyyksien myöntämisii sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tosiasiallisiksi julkisiksi hallintotehtäviksi miellettyjen palvelutehtävien toteuttamisia.

Ensimmäisen virkkeen mukaisia julkisia hallintotehtäviä lain perusteella hoitavat voivat olla julkisoikeudellisia laitoksia (esim. Kela), lakisääteisiä yhdistyksiä tai muita yhdistyksiä (esim. Asianajajaliitto, kauppakamarit, yhdistysten työttömyyskassat), osakeyhtiöitä (esim. lakisääteiset vakuutusasiat, autokatsastustoiminta) tai yksityisiä (esim. kaupanvahvistajat⁷² ja kalastuksentralvojat⁷³).

Toisen virkkeen mukaisia toimeksiantona annettavat julkisen hallintotehtävät ovat erityisesti kunnille lakisääteisesti kuuluvien tehtäviä, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon alueilla, joiden antaminen yksityiselle perustuu lakiin.⁷⁴ Myös valtion viranomaiset kilpailuttavat julkisia hallintotehtäviä, kuten esimerkiksi passien toimittaminen.⁷⁵

Kolmannen virkkeen mukaisia tehtäviä on yksityiselle toimeksiannosta annetut muut kuin julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Näinä voidaan pitää kaikkia sellaisia viranomaisten ostamia palveluja, joista ei ole nimenomaisesti lailla säädetty, vaan ne ovat lähinnä erilaisia

72 Lain kaupanvahvistajista (573/2009) 1 §:n virka-aseman perusteella kaupanvahvistajina toimivat lisäksi 2 §:n mukaisesti maanmittauksen laitoksen määräämät kaupanvahvistajat.

73 Kalastuslain (379/2015) 103 §:n mukaisesti hyväksytyt ja 107 §:n tarkoitetun valtuutuksen omaava kalastuksentralvoja.

74 Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yksityiseltä ostaminen perustuu lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992), jonka 4 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät itse, sopimuksin muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, palvelusetelillä tai hankkimalla palveluja myös yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Yksityiseltä voidaan ostaa vain nimenomaisesti palveluja. Näitä palveluja hankittaessa on varmistuttava siitä, että ne vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toimijalta.

75 Passilain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että ”erityisesti kielilain 25 §:ssä tarkoitettu yksityisen kielellinen palveluvollisuus vaikuttaisi passien toimittajana Suomessa toimivan yksityisen palveluntuottajan toimintaan, koska sen tulisi huolehtia kielilain mukaisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta passilähetysten luovutustilanteissa”. HE 188/2012 vp, s. 28.

tukipalveluja. Tällaisia voivat olla hallintoasian käsittelyyn liittymätön neuvonta ja opastus, infrastruktuurin ylläpito, sellaiset yleisemmät palvelut, joihin ei ole suoraan lakisääteistä velvoitetta

Ennen perustuslain 124 §:n ja kielilain 25 §:n säätämistä julkisia hallintotehtäviä oli jo vuosikymmenten aikana siirretty tai jo alkujaan säädetty muiden kuin viranomaisten tehtäväksi muun muassa lakisääteiset vakuutusasiat, erilaisille alkutuotantoon kuuluville yhdistyksille ja kauppakamarille tai yksityisille kaupanvahvistajille kuuluvat tehtävät. Näin ollen ensimmäisen virkkeen kohdalla ei ole lainvalmisteluvaiheessa huomioitu sitä seikkaa, että osalla välillisen julkisen hallinnon toimijoista on alueellinen organisaatio tai ne toimivat vain paikallisesti. Rinnastuvatko nämä valtioon ja milloin on kyse yksikielisestä ja milloin kaksikielisestä viranomaisesta kielilain 6 §:n mukaisesti? Tästä voidaan ottaa joitakin esimerkkejä. Autokatsastustoiminta julkisen hallintotehtävän luonteesta huolimatta on pitkälti liiketoimintaa, johon liittyy näin tarve asiakaspalvelusta.⁷⁶ Katsastusta toteuttavia on sekä valtakunnallisesti että paikallisesti toimivia. Ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetussa laissa (957/2013) säännellään vain (34 §) jatkokoulutusluvan haltijan velvollisuudesta järjestää koulutusta suomen tai ruotsin kielellä. Koulutukseen hakeutuvalla on oikeus saada koulutusta omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi.

Toisaalta selkeä alueellinen organisaatio voi olla mahdollinen tai toiminta keskittyy ylipäättänsä vain tietylle alueelle. Kauppakamarilain (878/2002) 2 §:ssä säädetään kauppakamarin ja Keskuskauppakamarin julkisista tehtävistä (*offentliga uppgifter*). Kauppakamarille 3 §:n mukaisesti vahvistetaan luvassa toiminta-alue. Paliskuntaryhdistysten toiminta tapahtuu taas vain tietyllä toiminta-alueella eli poronhoitoalueella. Poronhoitolaissa (848/1990) ovat viittaukset kielilakiin ja saamen kielilakiin porovahinkoasioiden käsittelyyn osalta. Paliskuntien toimialueen rajat vahvistaa Lapin aluehallintovirasto ja paliskunnan kotipaikka on siinä kunnassa, johon sen alue tai suurin osa siitä kuuluu. Paliskunta on näin alueellinen välillisen julkisen hallinnon organisaatio.

Riistahallintolain (158/2011) riistanhoitoyhdistysten asema on mielenkiintoinen kielilain soveltamisen näkökulmasta. Suomen riistakeskus on lain 1 §:n mukaan itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka toimialueena on koko maa lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa. Julkisoikeudellena laitoksena sen tulee soveltaa kielilakia lain 3 §:n soveltamisalan perusteella. Tämän lisäksi riistakeskuksella on aluetoimistoja, joiden toiminta-alueista määrätään Suomen riistakeskuksen työjärjestyksellä. Suomen riistakeskuksen tehtävänä on edistää kestävää riistataloutta, tukea riistanhoitoyhdistysten toimintaa, huolehtia riistapolitiikan toimeenpanosta ja hoitaa sille säädetty julkiset

⁷⁶ Esimerkiksi A-katsastus toteaa ainakin valtakunnallisessa ajanvarausnumerossa palveltavan suomen ja ruotsin kielellä. <https://www.a-katsastus.fi/asiakaspalvelu/ota-yhteytta>.

hallintotehtävät. Lain 2 §:ssä säädetään Suomen riistakeskukselle kuuluvat julkiset hallintotehtävät. Riistanhoitoyhdistys on taas lain 10 §:n mukaan riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetussa laissa tarkoitetun riistanhoitomaksun maksaneiden metsästäjien omatoimisuuteen perustuva itsenäinen toimija, jolla on oma maantieteellinen toiminta-alue. Lain 11 §:n mukaan riistanhoitoyhdistyksen toiminta-alue on pääsääntöisesti yhden tai useamman kunnan alue. Myös riistanhoitoyhdistyksille kuuluu lain 14 §:n mukaan julkisia hallintotehtäviä, muun muassa metsästäjätutkintojen järjestäminen sekä metsästyslain noudattamisen valvonnasta vastaavien viranomaisten avustaminen metsästyksen valvonnassa.

Eräs ongelmallinen alue ovat turvallisuuspalvelut. Järjestyksenvalvonnan on jopa itsessään nähty olevan julkisen hallintotehtävän hoitamista, jolloin siihen kohdistuisi suoraan kielilain 25 §:n 1 virkkeen velvoitteet. Yksityistä vartiointitoimintaa on pidetty jopa julkisen valvontajärjestelmän rajatapauksena. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettua lakia (1085/2015) säädettäessä kielikysymys ei ollut esillä, koska julkisten hallintotehtävien siirtämiskysymys katsottiin säädettävän tarpeen mukaan erikseen.⁷⁷ Joka tapauksessa kaksikielisten viranomaisten ostaessa turvallisuuspalveluja tulee huolehtia kielilain 25 §:n mukaisesti kielellisen palvelun toteutumisesta.

Yleensä kielilain 25 §:n ensimmäisen virkkeen velvoittavuus kohdistuu kaikkiin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin. Erityissääntelyä ei juuri ole, jolla tästä olisi poikettu. ja tämä oli sääntelyn lähtökohta. Eräänä poikkeuksena ovat ylioppilaskunnat, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Näin niitä koskisi kielilain 25 §. Toisaalta ylioppilaskuntien toiminta on sidoksissa pitkälti yliopistoihin, joten yliopistolain (558/2009) 46 §:ssä säädetään siitä, minkä yliopistojen ylioppilaskunnat ovat kaksikielisiä ja mitkä ruotsinkielisiä, muiden ollessa suomenkielisiä.

2.2 Kielilain 25 § julkista hallintotehtävää hoitavan velvollisuutena ja yksilön oikeutena

Erityinen kysymys kielilain 25 §:n tulkinnassa on virka-alueiden/toiminta-alueiden kieliostopalvelujen ja erityisesti välillisen julkisen hallinnon alueellisten toimintojen kohdalla. Kielilain 25 §:n toisen ja kolmannen virkkeen mukaisia toimeksiantoja annettaessa toimeksiantajan kielivelvoitteet ovat taustalla, jolloin tulkintatilannetta ei ole siitä, kuinka

⁷⁷ HE 22/2014 vp, s. 33; PeVL 22/2014 vp – HE 22/2014 vp.

ostopalvelujen kohdalla yksi- tai kaksikielisyys tulisi määrittää. Sen tulisi vastata ostavaa viranomaista, jos ei nimenomaan ostopalvelu kohdistu tietyn kielestä riippuvaisen palvelun toteuttamiseen omana yksikkönään.

Ensimmäisen virkkeen kohdalla voidaan pitää lähtökohtana sitä, että julkisia hallinto-tehtäviä hoitava rinnastuu valtioon. Edelleen täytyy kuitenkin tulkita se, rinnastuuko välillisen julkisen hallinnon toimija yksikieliseen vain kaksikieliseen valtion viranomaiseen missäkin tapauksessa, eli tapahtuuko julkisen hallintotehtävän hoitaminen koko maan alueella vai vain tietyissä yksi- tai kaksikielissä kunnissa (Liite 1. Taulukko 2).

Kielilain sääntely lähtee yksilön perustuslain mukaan määräytyvästä oikeudesta eikä enää alueperiaatteesta, vaikka kielilain soveltamisen perusrungon muodostaa se, onko kunta yksi vai kaksikielinen. Kielellisen jaotuksen perusyksikkö on 5 §:n mukaan kunta, joka on joko yksikielinen tai kaksikielinen. Lain 6 §:n mukaan tarkoitetaan yksikielisellä viranomaisella valtion viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia, sekä yksikielisen kunnan viranomaista samoin kuin kuntayhtymän viranomaista, jos kuntayhtymään kuuluu samankielisiä kuntia. Kaksikielisellä viranomaisella tarkoitetaan valtion keskushallintoviranomaisia ja muuta viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta, ja kaksikielisen kunnan viranomaista sekä kuntayhtymän viranomaista tai kuntalaissa tarkoitettua kuntien yhteistä toimielintä vastaavasti. Kielilain 6 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen alueellisen yksikön tai muun alueellisen organisaation kielellinen asema määräytyy sen virka-alueen kielellisen aseman mukaan.⁷⁸ Erityisistä syistä voidaan virka-alueen kielivähemmistön tarpeita varten perustaa yksikielisiä yksiköitä tai osastoja. Tätä säännöstä voitaisiin tulkinnallisesti soveltaa myös ostopalvelujen kohdalla, kun tarve on ostaa palveluja nimenomaan toisella kansallisella kielellä. Välillisen julkisen hallinnon yksi- ja kaksikielisyys tulisi määräytyä sen oman mahdollisen alueellisen organisaation kohdalla kuntarajojen perusteella.

Kielilain 6 §:n mukaan yksikielinen viranomainen käyttää pääsäännön mukaan viranomaisen kieltä käsittelykielenä, ja tällöin toteutetaan kielellisiä oikeuksia 18 §:n mukaisesti tulkaamalla. Yksikielinen valtion viranomainen ei ole siis velvollinen palvelemaan yleisöä suoraan molemmilla kansalliskielillä. Perustuslain 17 §:n 2 momentin ja kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan kuitenkin jokaisella valtion viranomaisissa asioidessaan on asiassaan oikeus käyttää omaa kieltään. Jokaisella on oikeus valintansa mukaan käyttää suomen tai ruotsin kieltä silloin, kun hän valtion viranomaisessa tai kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa pyytää esimerkiksi neuvoja ja selvitystä. Pyyntöön tai yhteydenoton ei tarvitsisi

⁷⁸ Esimerkiksi poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 6 §:n mukaan poliisilaitoksella voi olla alueellisia yksiköitä. Valtioneuvoston asetuksella säädetään alueellisen yksikön toimialueesta. Alueellisen yksikön kielellisestä asemasta säädetään kielilaissa. EOA 13.11.2018 EOAK/3806/2017 (Kaksikielisen poliisilaitoksen tulisi tiedottaa enemmän ruotsiksi).

liittyä vireillä olevaan tai vireille tulevaan asiaan. Valtion viranomainen ja kaksikielinen kunnallinen viranomainen on joka tapauksessa velvollinen palvelemaan yleisöä sekä suomeksi että ruotsiksi ja että erottelu henkilön oman asian ja muun asian välillä on tällöin tarpeeton.

Kaksikielisen viranomaisen olisi käytettävä yksityishenkilön kieltä ilman tulkkia ja ilman käänösapua, koska viranomaisella on velvollisuus huolehtia siitä, että yksilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä ja koska viranomaiselta vaaditaan molempien kansalliskielten riittävää hallintaa. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että yksilön kielelliset oikeudet jokaisessa yksittäistapauksessa voivat toteutua esimerkiksi sopivilla työvuorojärjestelyillä tai varmistamalla, että henkilöstössä on kielitaitoisia henkilöitä. Lähtökohteisesti esimerkiksi ruotsinkielinen henkilö, joka on aloittanut asioinnin viranomaisessa suomeksi, ei myöhemmin samassa asiassa saisi vaatia palvelua ruotsiksi, ellei kielen vaihtamiselle ole painavia syitä. Kuitenkin viranomaisella on aktiivinen velvollisuus opastaa oikeudestaan käyttäjä kansalliskieliä.

Kielilain 18 §:n 1 momentin mukaan, jos jollakulla on lain mukaan oikeus käyttää omaa kieltään, mutta jos viranomaisen kieli tai asian käsittelykieli on toinen, viranomaisen on järjestettävä maksuton tulkkaus,⁷⁹ jollei se itse huolehdi tulkkauksesta tai jollei 18 §:n 2 momentista muuta johdu. Toisen momentin poikkeus koskee tilanteita, jossa asianosainen 15 §:ssä (riita-asia käräjäoikeudessa) ja 16 §:ssä (hakemusasiat käräjäoikeudessa) tarkoitetussa asiassa haluaa tulkkausta, niin hänen on huolehdittava tulkkauksesta itse ja omalla kustannuksellaan, jollei tuomioistuimien asian laadun huomioon ottaen päätä toisin. Kielilain 20 § taas koskee yleensä toimituskirjaa ja muun asiakirjan käännöstä.

Toisaalta esimerkiksi Kansaneläkelaitos koko maan alueella toimivana julkisoikeudellisena laitoksena (soveltaa kielilakia jo viranomaiskohtaisen määritelmän perusteella itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena) on kokenut ongelmalliseksi järjestää palvelua ruotsiksi ilman ajanvarausta. Eduskunnan oikeusasiamies ratkaisussaan EOA 27.4.2012 Dnro 2216/2/10 (Kielellisten oikeuksien toteutuminen Kansaneläkelaitoksessa) toi esiin sen, kuinka välillisen julkisen hallinnon yksikön paikallishallinnon kielellinen asema ja velvoitteet määräytyvät. Eduskunnan oikeusasiamies viittasi tässä kielilain 6 §:n hallituksen esitykseen, jonka perustelujen mukaan esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen paikallishallinnon kielellinen asema määräytyy yksikön virka-alueen kielellisen aseman mukaan. Tätä puoltaa hallituksen esityksen mukaan se, että tarve palveluihin ja viranomaisessa asiointiin yksikielisellä alueella on suurin virka-alueen kielellä. Kaksikielisen viranomaisen alueellisen

⁷⁹ Kielilain 11 §:n mukaan kielelliset oikeudet koskevat myös pääsääntöisesti oikeushenkilöitä.

yksikön (tapaus koski Tampereen toimipistettä) olisi tarpeen tullen mahdollista ottaa yhteyttä viranomaisen sellaiseen osastoon tai yksikköön, jossa on asian hoitamiseksi riittävä kielitaito.

Yhteydenotto voi tapahtua esimerkiksi siten, että yksikielinen viranomaisyksikkö tarvittaessa soittaa kaksikieliseen viranomaisorganisaatioon. Kaksikielinen viranomainen voi myös helpottaa yksikielisten alueorganisaatioiden toimintaa pitämällä tietoverkossaan tietoja. Kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisissa ja kaksikielisissä kunnallisissa viranomaisissa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Säännöksen perustelujen mukaan kaksikielisen viranomaisen on käytettävä yksityishenkilön kieltä ilman tulkkia ja ilman käännösapua, kun taas yksikielinen valtion viranomainen ei ole velvollinen palvelemaan yleisöä molemmilla kansalliskielillä. Sen sijaan se saa käyttää apunaan tulkkia, jos se ei pysty palvelemaan henkilöä tämän valitsemalla kielellä. Tulkin kutsumisesta on tällöin huolehdittava viran puolesta.⁸⁰ Oikeusasiamiehen ratkaisemassa tapauksessa Kelan paikallisen toimipisteen kohdalla katsottiin siis olevan kyse kaksikielisestä viranomaisesta ja sen suomenkielisellä alueella sijaitsevasta toimipisteestä. Henkilöllä oli oikeus käyttää suomea tai ruotsia, mutta palvelu voidaan järjestää esimerkiksi tulkkiaamalla tai ottamalla yhteys viranomaisen sellaiseen yksikköön, jossa on ruotsinkielentaitoista henkilökuntaa. Sinänsä järjestelyjä pidettiin yleisesti riittävinä, mutta joka tapauksessa menettely ei kuitenkaan täyttänyt kielilain vaatimuksia, kun asiakkaalle ei mitään ilmeisemmin ollut järjestynyt minkäänlaista ruotsinkielistä palvelua hänen tultua asioimaan henkilökohtaisesti. Menettelystä oli jäänyt hyvän hallinnon ja kielellisten oikeuksien asianmukaisen toteutumisen näkökulmasta ristiriitainen kuva, mikä oli ollut omiaan luomaan ongelmallista mielikuvaa myös perustuslain 6 §:ään liittyen. Kelalla kielikysymys rakentui eri vakuutusalueiden ja vakuutuspiirien mukaan ja piireistä löytyi ruotsin kieltä osaavia ja taustatukena käytettiin nimenomaan Pietarsaaren yksikköä.

Oikeusasiamies ratkaisussaan korosti sitä, että kaksikielisen viranomaisen suomenkielisissä yksiköissä, joissa ruotsin kieli ei välttämättä kovinkaan usein näyttäyty tavanomaisessa jokapäiväisessä työskentelyssä, on tärkeää, että asiakaspalvelussa olevat työntekijät ovat joka tapauksessa tietoisia kielilain asettamista vaatimuksista ja siitä, millaisia keinoja heillä on käytössään ruotsinkielisen asiakkaan saapuessa paikalle tai muuten otettaessa viranomaiseen yhteyttä. Henkilökunnan tiedossa tulee olla vähimmilläänkin se, kenen tai minkä tahon puoleen he voivat kääntyä saadakseen apua konkreettisen asiakaspalvelutilanteen asianmukaiseksi hoitamiseksi.

80 HE 92/2002 vp, s. 69–72.

Jos asiakirja on laadittu toiselle kuin asianosaisen kielellä, valtion viranomaisen ja kaksikielisen kunnallisen viranomaisen on, jollei koske siis riita-asioita käräjäoikeudessa, annettava asianosaiselle pyynnöstä maksuton virallinen käännös näistä asiakirjoista siltä osin kuin asia koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan. Kielilain 10 §:n 2 momenttia mukailten, kuten myös kielilain 20 §:n 3 momentissa erikseen säädetään, yksikielisen kunnallisen viranomaisen on pyynnöstä annettava asianosaiselle maksuton virallinen käännös toimituskirjasta asiassa, joka tulee vireille viranomaisen aloitteesta ja joka välittömästi kohdistuu asianosaisen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta.⁸¹

Perustuslain 17 §:n lähtökohdasta huolimatta oikeus käyttää kansalliskieliä on rajoitettu yksikielisessä kunnassa. Kielilain 10 §:n 2 momenttia on luonnehdittu lainvalmisteluaineistossa siten, että pääsäännön mukaan käytetään kunnan kieltä, josta yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa voidaan pyynnöstä ja viranomaisen vapaan harkinnan mukaan poiketa. Kunnan kielestä poikkeaminen tulisi kysymykseen lähinnä silloin, kun tämä olisi yksilön edun mukaista. Säännöksessä perusoikeuksilla tarkoitetaan niin sanottuja negatiivisten perusoikeuksien (perusoikeuksien suojan) lisäksi myös niin sanottuja positiivisia perusoikeuksia (oikeutta suoritteisiin esimerkiksi toimeentulotukeen) silloin, kun näitä koskevat asiat tulevat vireille viranomaisen aloitteesta. Esimerkiksi jokaisen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (perustuslain 19 §) on turvattava myös silloin, kun asianomainen ei itse sairauden, syrjäytyneisyyden tai muun syyn takia pysty panemaan asiaansa vireille. Asianomaisella olisi tällöin ehdotuksen mukaan viranomaisen vireille panemassa, positiivisia perusoikeuksia koskevassa asiassa myös yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa oikeus käyttää omaa kieltään. Ilmaisulla ”välittömästi” pyritään selvittämään sitä, että perusoikeuksia kaventava viranomaisaloitteinen toimenpide kohdistuu tiettyyn yksilöityyn henkilöön, esimerkiksi huostaan tai hoitoon otettavaan henkilöön ja hänen henkilökohtaiseen vapauteensa. Sellainen kunnallisen viranomaisen toimenpide, joka kohdistuu yleisesti kaikkiin kunnan asukkaisiin tai kunnassa oleskeleviin henkilöihin heidän persoonastaan riippumatta, ei kuitenkaan pykälän tarkoittamassa mielessä välittömästi kohdistu tiettyyn henkilöön. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi kaavoitusasiat tai muu kunnallista päätöksentekoa koskeva asia.⁸²

81 Vrt. AOK 05.09.2017 OKV/1327/1/2016 (Kielelliset oikeudet kansallisen terveystieteen Kantan käyttämisessä). Apulaisoikeuskansleri katsoi potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan jokaisella olevan oikeus terveydenhuoltoon kulloinkin niiden voimavarojen rajoissa, jotka ovat terveydenhuollon käytettävissä. Vaikka potilasasiakirjojen kielellä voi olla vaikutusta terveyden- ja sairaanhoidon laatuun ja potilaan oikeudet on turvattava asianmukaisella tulkitsemisellä ja kääntämisellä, niin terveydenhuollon käytettävissä olevien voimavarojen kohdentamista kaikkien potilasasiakirjojen säännönmukaiseen kääntämiseen potilaan kielelle on vaikea pitää riittävien terveyspalvelujen turvaamisen näkökulmasta perusteltuna.

82 HE 92/2002 vp, s. 75–77.

Kielilain 10 §:n 2 momentti suhteessa kielilain 25 §:n huolehtimisvelvollisuuteen yksikielisten kuntien ja kuntayhtymien kohdalla voidaan nähdä omana erityiskysymyksenään. Joidenkin palvelujen kohdalla omana tai ostopalveluna voi olla tulkinnanvaraisia tilanteita yksikielisissä kunnissa 10 §:n 2 momentin soveltamisalarajauksen kohdalla ja kuinka toisaalta siihen liittyvät kielivelvoitteet tulevat huomioon otetuksi ostopalvelujen yhteydessä.

Mielenkiintoinen esimerkki voidaan ottaa ulkoistetuista terveyspalveluista ja erityisesti neuvolapalveluista. Isyyslain (11/2015) 16 §:n mukaan mies voi tunnustaa isyytensä ennen lapsen syntymää ilmoittamalla olevansa syntyvän lapsen isä. Ilmoitus on annettava henkilökohtaisesti ja tulevan äidin läsnä ollessa terveydenhoitajalle tai kättilölle sen kunnan äitiysneuvolassa tai neuvolapalveluita kunnan toimeksiannosta tuottavassa yksityisessä terveydenhuollon toimintayksikössä, jossa syntyvän lapsen äidille ja miehelle on annettu raskaudenaikaisia neuvolapalveluita. Ennen tunnustamisen vastaanottamista osapuolille on selvitettävä tunnustamisen merkitys ja oikeusvaikutukset. Tunnustamislausuma voidaan antaa myös vaihtoehtoisesti äidin kotikunnan lastenvalvojalle äidin esitettyä todistuksen raskaudesta. Tunnustamisesta on laadittava isyyslain 22 §:n mukainen asiakirja. Terveydenhoitajaan ja kättilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen ottaessaan vastaan isyyden tunnustamista silloinkin, kun hän ei ole palvelussuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Hallituksen esityksessä todettiin yleisesti, että joissakin tilanteissa, esimerkiksi kielivaikeuksista johtuvat epäselvyydet on mahdollista hälventää ohjaamalla tulevat vanhemmat lastenvalvojan luokse. Tällä on vain toistettu säännökseen sisältyvä esimerkkitalanne, jolloin kielivaikeuksien vuoksi tunnustaja ei kykene ymmärtämään tunnustamisen merkitystä. Hallituksen esityksessä ei oteta tämän kohdalla kantaa siitä, onko kyseessä yksikielisten kuntien kohdalla viranomais- tai asianosaisaloitteisesta asiasta, joka koskee perusoikeuksia⁸³. Jos isyyden tunnustaja tekee tämän vapaaehtoisesti, muodollisesti ei ole viranomaisaloitteisesta asiasta. Isyyslain 4 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin lastenvalvojan tulisi selvittää isyys, jos lastenvalvoja saa tiedon 18 vuotta nuoremasta lapsesta, jonka osalta isyyttä ei ole todettu 2 §:n nojalla. Näin kyse on vaihtoehtoisesti viranomaisaloitteisesta asiasta. Hallintolain tulkitsemissäännöksen yhteydessä viranomaisaloitteisuutta on tulkittu siten, että jos aloite voi tulla myös viranomaiselta, myös asianosaisaloitteisessa tilanteessa tulisi lähtökohtaisesti tulkita. Näin ollen olisi ajateltavissa, että myös yksikielisen kunnan ostaessa ostopalveluna neuvolapalveluja sen tulisi huolehtia isyyden tunnustamisen vastaanottamisesta kummallakin kansallisella kielellä joko itse tai tulkin avustuksella. Tämä olisi huomioitava ostopalvelussa kielilain 25 §:n mukaisesti. Toisaalta neuvolapalveluja on saatettu tässä vaiheessa jo antaa toisella kotimaisella kielellä.

83 HE 91/2014 vp, s. 18, 40

Kielilain 10 §:n 2 momentin kohdalla on huomattava, että eri säädösten kieleen liittyvät palveluveloitteet eivät ole täysin yhteensovittavissa. Yksikielisellä kunnalla asianosaisaloitteisessakin asiassa palveluvelvoite on toisella kansalliskielellä (käytännössä yksikielisellä suomenkielisellä kunnalla ruotsiksi) lähtökohtaisesti rajoitettu. Kielilain 10 §:n 2 momentin perusteella yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään kunnan kieltä, jollei viranomaisen pyynnöstä toisin päätä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Jokaisella on kuitenkin oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään viranomaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa, joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta. Hallintolain 26 §:n mukaan viranomaisen on sen sijaan järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille yleensä viranomaisen aloitteesta. Tosin velvoitetta ei ole tällöin huolehtia tulkitsemisesta henkilön äidinkielelle, vaan asia voidaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Lisäksi kokonaisuuteen liittyy vielä lähtökohtaisesti pohjoismainen kielisopimus (SopS 1/1987) sekä pohjoismainen sosiaalipalvelusopimus (SoS 69/1996), joiden perusteella Pohjoismaiden kansalaisella on oikeus esimerkiksi ruotsin kielen käyttöön Suomessa. Pohjoismaisen kielisopimuksen perusteella sopimusvaltiot ovat sitoutuneet siihen, että sopimusvaltion kansalainen tarvittaessa voi käyttää omaa kieltään – suomea, islantia, norjaa, ruotsia tai tanskaa - asioidessaan sopimusvaltion viranomaisissa ja muissa julkisissa toimielimissä. Tämä koskee tuomioistuimien lisäksi lähinnä sellaisia julkisia toimielimiä kuin sairaanhoito-, terveydenhoito-, sosiaali- ja lastensuojeluviranomaisia sekä työvoima-, vero-, poliisi- ja kouluviranomaisia. Tuomioistuinten ja muiden julkisten toimielinten on, mikäli mahdollista huolehdittava, että sopimusvaltion kansalainen saa niiden käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemis- ja kääntämisyavun.

Viranomaisen velvollisuus ja viranomaisen huolehtimisvelvollisuus koskee siis lähtökohtaisesti tilanteita, joissa yksilöllä on oikeus myös odottaa saavansa kielellistä palvelua. Tällöin kysymys niistä oikeushenkilöistä, joita kielilain soveltamisvelvoite koskee suoraan ensimmäisen virkkeen perusteella, on ongelmallinen rinnastaessaan nämä lähtökohtaisesti valtion. Tämä on asianmukainen lähtökohta, kuten valtakunnallisesti toimivien työttömyyskassojen kohdalla, mutta saattaa olla ongelmallinen sellaisten alueellisesti tai paikallisesti toimivien julkisia hallintotehtäviä hoitavien kohdalla, kuten yksityiset kaupanvahvistajat.⁸⁴ Sen sijaan toimeksiannon kautta tulevien tehtävien yksilön kielelliset oikeudet ovat vastaavat kuin toimeksiannon antajan, eli lähtökohtaisesti liittyen useimmin siihen, onko kyseessä yksikielinen vai kaksikielinen kunta.

84 Kaupanvahvistajan etsiminen. https://kaupanvahvistajarekisteri.nls.fi/public_html?command=browse

Toimeksiannosta hoidettavien julkisten hallintotehtävien kohdalla kielilain velvoitteiden tulisi toteutua, kuten ostajan omana toimintana. Valtion ja kaksikielisen kunnan kohdalla huolehtimisvelvollisuus ulottuu siihen, että myös ostopalveluina toteutettuina toimina kaksikielisyys toteutuu. Virka-alueeltaan yksikielisen valtion viranomaisen ostopalveluna ostetuissa julkisissa hallintotehtävissä tulee huolehtia tulkitsemisestä. Yksikielisen kunnallisen viranomaisen kohdalla ostopalveluja koskee kielelliset velvoitteet rajoitetumpana.

Kun välillisen julkisen hallinnon toimija rinnastetaan viranomaiseen, jolla on velvollisuus palvelulla kummallakin kansallisella kielellä, velvollisuutta palveluun ei ole pelkästään säännöksen sanamuodon perusteella rajoitettu kirjalliseen menettelyyn. Näin ollen kaikessa omatoimisessa yhteydenotossa asiakkaaseen, jossa tulisi soveltaa kielilain säännöksiä kummankin kielen käyttämisestä, henkilön äidinkieli tulisi ottaa huomioon, jos se on kohtuudella selvitettävissä.⁸⁵ Kun kyseessä on ostopalveluna hoidetut julkiset hallintotehtävät, yksityisen kielellisten velvoitteiden tulisi siis olla vastaavat kuin viranomaisen. Näin ollen periaatteessa myös sellaisetkin seikat kuin sähköposti-ilmoitukset tulisi olla kaksikielisessä palvelussa kummallakin virallisella kielellä.⁸⁶

Julkinen valta huolehtii maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön perustarpeista samanaisten perusteiden mukaan. Tämän perustuslain lähtökohdan toteuttamiseksi voidaan kuitenkin vähemmistön aseman turvaamiseksi turvautua erityistoimenpiteisiin ja palvelut voidaan toteuttaa eri tavoin eri kieliryhmille sikäli kuin tämä edistää kielellistä yhdenvertaisuutta eikä merkitse toisen kieliryhmän syrjimistä. Tällaisena erityistoimenpiteenä voidaan pitää esimerkiksi sitä, että ruotsinkielisen väestön peruspalveluiden turvaamiseksi myös kielellisestä näkökulmasta viranomaiseen perustetaan ruotsinkielisiä yksiköitä tai ruotsinkieliset palvelut muuten keskitetään tarkoituksenmukaisella tavalla.⁸⁷ Tämän säännöksen voidaan katsoa tulevan sovellettavaksi myös kielilain 25 §:n yhteydessä.

Kielilain 25 § sääteessään huolehtimisvelvoitteen ostopalveluna oleviin julkisiin hallintotehtäviin (ja rajoitetusti myös muihin kuin julkisiin hallintotehtäviin) jättää puuttumatta tarkemmin kielellisen palvelun laatuvaatimuksiin. Täten valvonnan merkitys korostuu, koska ostopalvelua toteuttavan henkilökunnan osalta ei ole lain julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003) tyyppistä sääntelyä.

85 EOA 29.4.2011 Dnro 4309/2/10 (Kielelliset oikeudet joukkoliikenteen lipuntarkastuksessa).

86 EOA 13.3.2020, EOAK/6208/2019 (Sähköpostin automaattisen poissaoloilmoituksen kieli).

87 EOA 11.11.2011 Dnro 661/4/10 (Kielelliset oikeudet terveystalujen järjestämisessä).

3 Oikeuskäytäntö kielilain 25 §:n soveltamisesta

Kielilain 25 §:n, kuten koko kielilain viidennen luvun, soveltamiskäytäntöä ei ole juuri löydettyissä tuomioistuimista. Tämä on odotettavaakin, koska kyse on nimenomaan viranomaisen velvollisuudesta, joka koskee vielä hyvin menettelyllisiä kysymyksiä. Näin 25 § ja luvun muutkin säännökset tulevat harvemmin esiin yksittäisissä valitusasioissa. Yleensäkin kielilakia koskevia julkaistuja oikeustapauksia on vähän.

Kuntaliiton ohjeistus kielilain 25 §:n tulkinnasta lähti pitkälti sanamuodosta, joka toistettiin. Säännöksen todettiin velvoittavan kuntaa varmistamaan, että tehtävää hoidettaessa annetaan lain mukaisia kielellisiä palveluita. Lisäksi korostettiin sitä, että kielellisten oikeuksien toteuttaminen tulee ottaa huomioon ostopalveluissa. Ostettaessa palveluja ulkopuolelta on otettava huomioon toiminnan laatu ja varmistettava, kuinka kielelliset oikeudet turvataan palveluja ostettaessa. Ilmeisesti liittyen yleensä muihinkin kuin julkisiin hallintotehtäviin Kuntaliiton yleiskirjeessä todettiin, että kaksikielisessä kunnassa on asiakkaan kannalta merkittävässä palveluissa turvattava, että palveluja annetaan molemmilla kielillä.⁸⁸ Palveluista todetaan siis tekemättä eroa sen suhteen, onko kyseessä julkinen hallintotehtävä vai ei. Toisaalta julkisten hallintotehtävien kohdalla ei voida tehdä erotte- lua sen suhteen, onko kyse merkittävästä vai vähemmän merkittävästä palvelusta, joten ohjeistuksen kohta viitanee juuri näihin muihin kuin julkisiin hallintotehtäviin.

3.1 Tuomioistuinten ratkaisukäytäntö kieliäistä

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta julkaistuja ratkaisuja löytyy 28 tapausta haulla kielila*, joista useat koskevat saamen kielilakia. Varsinaisesti ratkaisuja, ilmeisesti myös valitus- kelpoisuus- ja kysymysten ongelmien vuoksi, löytyy julkaistusta ratkaisukäytännöstä asiaa edes sivuten lähinnä vain vuosikirjaratkaisu KHO 2004:107, joka liittyy erikoissairaanhoidon palvelujen hankintaan ruotsinkieliselle väestölle kunnallisvalituksena. Hallinto-oikeuksista ei löydy yhtään julkaistuja ratkaisuja. Markkinaoikeudesta ratkaisuja löytyy 5, ja vähäiseen määrään lienee syynä se, että kielellisten oikeuksien turvaaminen ei ole juuri noussut esiin valitusperusteena hankinnoissa markkinaoikeuden rajoitetun toimivaltuuden vuoksi. Vakuutus- ja oikeudesta ei löydy yhtään ratkaisua.

⁸⁸ Kuntaliiton yleiskirja 22/80(2003 Auli Valli-Lintu, 3.10.2003 Kielilainsäädännön uudistus. <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2003/kielilainsaadannon-uudistus>.

Edellä viitattu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2004:107 liittyi siihen, että ruotsinkielisille oli annettu mahdollisuus valita, mistä sairaanhoitopiiristä he haluavat palvelunsa, mitä ratkaisua korkein hallinto-oikeus piti perustuslain 17 §:n 2 momentin ja erikoissairaanhoitolain mukaisena. Suoranaisesti kielilain 25 §:ää tämäkään ratkaisu ei koskenut.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemassa tapauksessa Myrskylän kunnanvaltuusto oli päättänyt, että kunta irtisanoutuu Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän jäsenyydestä, ja hakee Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän jäsenyyttä ja ostaa ruotsinkieliselle väestölle sairaanhoidon palvelut myös tämän jälkeen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiristä sekä neuvottelee ja sopii vuosittain terveyskeskuksen ja sairaanhoitopiirien kanssa pitkien olemassa olevien hoitosuhteiden jatkamisesta Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin sairaaloissa ja erikoissairaanhoidon erityisen vaativien hoitojen ostamisesta mainitun sairaanhoitopiirin sairaaloista. Päätöksestä valitti useampikin henkilö muun muassa sillä perusteella, että valtuuston päätös ei ollut laillinen, tasapuolinen ja oikeudenmukainen molempien kieliryhmien kannalta. Ruotsinkielisillä oli siten valinnanvapaus ja he saivat halutessaan käyttää Suomen parasta erikoissairaanhoitoa. Kunnan kaikkien asukkaiden tuli olla tasavertaisia sairaanhoidon tasossa ja valinnan vapaudessa äidinkielestä riippumatta. Valtuuston päätös oli näin perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen.

Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi valituksen katsoen, että asiassa ei ollut tullut ilmi, että ratkaisuun olisi vaikuttanut mikään muu seikka kuin pyrkimys taata ruotsinkieliselle väestönosalle äidinkielliset palvelut erikoissairaanhoidossa. Valtuuston päätös, joka ei taannut kunnan suomenkieliselle väestösalle samaa valinnanvapautta hoitopaikan suhteen, ei näin ollen ollut yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, kun erilaiseen kohteluun on ollut hyväksyttävä kielellisen tasa-arvon tavoitteluun perustuva syy. Hoidon laadun suhteen valtuusto ei ollut poikennut yhdenvertaisuusperiaatteesta. Korkein hallinto-oikeus päätyi hallinto-oikeuden kanssa samalle kannalle täydentäen päätöksen perusteluja viittamalla Suomen perustuslain 17 §:n 2 momenttiin, korostaen näin sitä, että julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja myös yhteiskunnallista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Samaten korkein hallinto-oikeus viittasi silloin voimassa olleeseen erikoissairaanhoidon säännökseen, jonka mukaan erikielisiä ja kaksikielisiä kuntia käsittävässä sairaanhoitopiirissä on turvattava potilaalle hoito hänen omalla äidinkielellään, suomen tai ruotsin kielellä. Jos potilas ei saanut asuinpaikkansa perusteella määräytyvästä sairaalasta tai muusta toimintayksiköstä palvelua omalla äidinkielellään, hänellä oli oikeus päästä hoitoon sellaiseen sairaanhoitopiirin sairaalaan tai toimintayksikköön, joka voi antaa hoitoa hänen äidinkielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Sairaanhoitopiirin ja potilaan kotikunnan tulee sopia, mitkä ovat niitä toimintayksiköitä, joita potilas voi käyttää äidinkielisten palvelujen saamiseksi. Täten kunta oli voinut

perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädettyä yhdenvertaisuusperiaatetta loukkaamatta ostaa ruotsinkieliselle väestölle erikoissairaanhoidon palveluja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiristä.

Terveys- ja hyvinvointivaltion ostopalvelua koskee samoin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 21.3.2018 1384/2018, jossa yksikielisen suomenkielisen Pellon kunnan katsottiin toimineen terveydenhuoltolain vastaisesti ostaessaan päivystyspalveluja Ruotsin puolelta yhteistyössä Norrbottenin läänin maakäräjien kanssa Pellossa ja Övertorneålla. Päivystyspalveluja koskevassa sopimuksessa ei ollut huomioitu kuntalaisten oikeutta saada terveydenhuoltopalveluita suomen kielellä eikä hoitohenkilökunnan suomen kielen taidon puutteista mahdollisesti aiheutuvia potilasturvallisuusriskejä.

Aluehallintovirasto oli päätöksellään 2.6.2014 kehottanut Pellon johtavaa lääkäriä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta pellolaisten kiireelliseen hoitoon liittyvien päivystyspalvelujen saatavuus suomen kielellä turvataan Övertorneån terveyskeskuksessa siten, että kaikki Pellon kunnan toimeksiannosta palveluja antavat terveydenhuollon ammattihenkilöt osaavat suomen kieltä. Saatujen selvitysten perusteella kunta ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin asian korjaamiseksi. Suomenkielisen kunnan asukkaille järjestetyssä päivystyspalveluissa työskentelevälle lääkärille ei voida asettaa kielitaidon suhteen niin matalia vaatimuksia, että hän toimii tulkin avustuksella. Lapin aluehallintovirasto oli päätöksellään 4.6.2015 määrännyt Pellon kunnanhallituksen 200 000 euron sakon uhalla järjestämään kiireellisen hoidon palvelut 1.9.2015 lähtien siten, että potilasta hoitava lääkäri osaa suomen kieltä. Päätöksen perustelujen mukaan Pellon kunta ei järjestänyt kaikkia kiireelliseen hoitoon kuuluvia palveluja terveydenhuoltolain 6 §:n mukaisesti kunnan kielellä, koska Pellon terveyskeskuksen päivystysvuoron ollessa Övertorneålla siellä ei aina ollut suomen kieltä taitavaa lääkäriä. Pellolaisten oikeus yhdenvertaisuuteen palvelujen saannissa ei tältä osin toteutunut.

Hallinto-oikeus päätöksellään hylkäsi Pellon kunnan aluehallintoviraston päätöksestä tekemän valituksen. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 b §:n mukaan, jos kunta, kuntayhtymä tai opetuksen järjestäjä on valtionosuustehtävää järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn velvoitteen, aluehallintovirasto voi, asianomaista ministeriötä kuultuaan, sakon uhalla määrätä kunnan tai kotikuntakorvauksen saajan noudattamaan velvoitetta.

Terveys- ja hyvinvointivaltion mukaan kaksikielisen kunnan ja kaksikielisen kuntayhtymän on järjestettävä terveydenhuollon palvelunsa suomen ja ruotsin kielellä siten, että asiakas ja potilas saavat palvelut valitsemallaan kielellä. Pellon kunta on yksikielinen kunta, joten sen tuli järjestää päivystyspalvelut suomen kielellä suomenkielisille potilaille. Se seikka, että

kunta oli järjestänyt kiireellisen hoidon palvelut yhteistyössä ulkopuolisen toimijan kanssa, ei poistanut kunnan vastuuta palvelujen järjestämisestä Suomen lainsäädännössä edellytetyllä tavalla.

Pellon kunta nimenomaan katsoi, että käytettävästä kielestä annetut laintasoiset säännökset olivat tulkinnanvaraisia erityisesti tulkkausmahdollisuuden käyttämisen osalta. Yhteistyötä oli järjestetty Tornionjokilaaksossa vastaavalla tavalla jo 1970-luvulta alkaen. Aluehallintovirasto korosti omassa lausunnossaan sitä, että mikäli Pellon kunnan näkemykset hyväksyttäisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa, olisi kyseessä ennakkopäätös siitä, että lääkärin ei tarvitsisi osata yksikielisen kunnan kieltä silloin, kun yksikielinen kunta järjestää terveydenhuollon palvelunsa kunnan kielellä terveydenhuoltolain 6 §:n 1 momentin mukaisesti. Seuraukset olisivat valtakunnassa katastrofaaliset potilasturvallisuuden ja potilaiden perusoikeuksien kannalta. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä. Tässä tapauksessa kyse oli siis yksikielisestä kunnasta,⁸⁹ mutta toisaalta nimenomaan sopimusjärjestelyin ostopalveluna hankittavasta julkisesta hallintotehtävästä, missä kunnan tuli huolehtia kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Jos kunta ei huolehdi, kunnalle voitiin määrätä sakon uhalla velvoite saattaa tilanne lain mukaiseksi.

Tuomioistuinratkaisujen vähäisyys johtunee siitä, että sekä viranomaisen ratkaisuna palvelun järjestämisestä että yksittäisessä viranomaiskontaktissa harvemmin on kyse sellaisesta hallintopäätöksestä, josta voitaisiin hakea muutosta. Tämän lisäksi pitäisi olla myös taho, joka olisi valmis hakemaan muutosta. Kyse ei ole myöskään siitä, että ratkaisuja ei julkais-taisi, koska korkeimman hallinto-oikeuden tietokantaan suunnatulla kokotekstihauksella ei kielilain viidennen luvun pykälää koskevia tapauksia löydy kuin kaksi, ja kummatkaan eivät koske 25 §:ää. Myöskään siis KHO 2004:107 tapauksista ei ole varsinaisesti liitetty kielilain 25 §:ään, koska kyse oli lähinnä harkintavaltaan liittyvän yleisen oikeusperiaatteen tul-kinnasta sekä erikoisairaanhoidon sääntelevän lainsäädännön erityisvelvoitteista.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ylipäätensä kielilain viidennen luvun muitakaan kuin 25 §:ää pykälää koskevia ratkaisuja ei ole kovinkaan paljon. Viranomaisen velvoitteet olivat esillä lähinnä Siuntion kunnanvaltuuston päätöksessä, jolla oli hyväksytty Siuntion kunnan, Lohjan kaupungin ja Nummi-Pusulan kunnan yhdistymissopimuk-sen luonnos kuntaliitoksesta ja päätetty tehdä esitys valtioneuvostolle näiden kuntien yhdistämisestä (KHO 23.9.2013 T 2996 Dnro 1199/3/12, 1418/3/12, 1427/3/12). Toinen

89 Pellon kunnassa jopa suunniteltiin, että olisi pyritty kaksikieliseksi, minkä olisi vähän erikoisesti katsottu mahdollistavan järjestelyn olemassaolon. Verkkouutiset 23.6.2014. [verkkouutiset.fi/kunta-tarjoaa-50-euroa-aidinkielen-vaihtamisesta-saarakkala-epailee-porkkanaran-syrjivan-22493/#fc476687](https://www.verkkouutiset.fi/kunta-tarjoaa-50-euroa-aidinkielen-vaihtamisesta-saarakkala-epailee-porkkanaran-syrjivan-22493/#fc476687).

samantyyppinen hallintorakenteita ja toiminnan jakautumista koskeva tapaus koski Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin päätöstä lakkauttaa synnytysosasto Tammissaarella (KHO 28.12.2012 T 3720, joka on myös julkaistu vuosikirjaratkaisuna KHO 2012:128).

Markkinaoikeudesta ei löydy luonnollisestikaan ratkaisuja kielilain tai kielikysymystä koskevan erityissäätelyn soveltamisesta, koska markkinaoikeus edelleenkin tutkii lähinnä vain sitä, onko hankinnassa toimittu hankintalain mukaisesti.⁹⁰ Lisäksi lähtökohtaisesti kielikysymykseen on harvemmin muilla kuin palveluja käyttävillä intressiä kiinnittää huomiota.⁹¹ Toisaalta, jos kielikysymys on edellytyksenä tai laadullisena tekijänä hankinnassa, voi olla, että toisella tarjouskilpailuun osallistujalla saattaisi olla intressiä puuttua siihen – jos tältä osin saa tai pääsee tiettäväksi tarjouksen sisällöstä – että toisen tarjous ei tule täyttämään kielikysymyksen osalta tarjouspyyntöä.

Markkinaoikeus toimivaltansa nojalla katsoo pystyvänsä tutkimaan vain sitä, onko hankinta julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) vastaista. Vaikka hankinta olisi kielilain vastainen eli viranomaisen ei olisi hankinnassa huomionut kielilain 25 §:n mukaisia velvoitteitaan, ei tähän vetoamien valitusperusteena toisen hankintaan osallistuneen taholta tehtynä valitusperusteena tulisi välttämättä tutkituksi. Kunta sinänsä voisi huomattessaan tällaisen epäkohdan jälkikäteen keskeyttää hankinnan 132 §:n mukaisen hankintaohjelman avulla, mitä voitaneen pitää kuitenkin varsin teoreettisena mahdollisuutena. Hankintalain 139 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo hankintalain noudattamista. Näin ollen, vaikka jokainen, joka katsoo hankintayksikön menetelleen tämän lain vastaisesti, voi tehdä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimenpiteiden menettelyn tutkimiseksi hallintokanteluna, lähtökohta on valvoa nimenomaan hankintalain eikä muun lainsäädännön noudattamista. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ryhtyä toimenpiteisiin myös omasta aloitteestaan. Sinänsä Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ryhtyä toimenpiteisiin hankintalaissa tai muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi.

90 Ks. Kuusikko 2017.

91 Markkinaoikeuden ratkaisusta MAO 501/18 18.8.2018 koski kuvantamistutkimuksia analysoivalle lääkärille asetettua suomen kielen tasovaatimusta. Valittaja vetosi siihen, että kielitaitovaatimus ei ole perustunut kilpailutetun työn vaatimukseen ja on täten syrjivä valittajan tultua suljetuksi pois tarjouskilpailusta. Markkinaoikeus hylkäsi valituksen. Muissa tapauksissa oli kyse lähinnä mahdollisuudesta käyttää englannin kieltä markkinaoikeudessa käsiteltävässä asiassa. MAO 305/15 4.5.2015, MAO 293/14 9.5.2014, MAO 432/12/JH Väli-päätös 15.2.2013. Tapauksessa MAO 118/03 10.6.2003 sivuttiin valtion lentokuljetuspalveluja käyttävien halukkuudesta turvautua suomenkielisiin palveluihin.

Yksityisen tarjotessa julkisia hallintotehtäviä tai julkista palvelua viranomaisen toimeksiannosta on viime kädessä nimenomaan viranomaisen velvollisuus myös valvonnallisesti huolehtia siitä, että palvelu toteutuu tehdyn sopimuksen mukaisesti. Jos palvelu ei täytä vaatimuksia, viranomaisen täytyy puuttua tähän. Kyse on yksityisen puolelta tällöin mahdollisesta sopimusrikkomuksesta, jonka seuraamuksia kunnan ja yksityisen toiminnan harjoittajan näkökulmasta voidaan joutua jälkikäteen selvittämään myös tuomioistuimessa, joko yleisessä tai hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.⁹²

Tehdyistä markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvista hankinnoista kuntalaisilla ei ole valitusoikeutta hankintalain 163 §:ään säännöksen perusteella. Valitusoikeus on vain kansalliset kynnyksarvot alittavissa pienhankinnoissa, joihin muutoksenhaku tapahtuu kunnan hankintapäätöksissä kuntalain mukaan. Kuntien kohdalla kuntalaisilla saattaisi olla mahdollisuus valittaa joistakin kunnan tekemistä linjauksista palvelujen tarjoamisesta, joiden katsottaisiin sisältävän itsenäisen lopullisen päätöksen eikä ollen vain periaatepäätös tai muuta asian valmistelua, jota ei taas pidetä valituskelpoisena. Tuomioistuinmaksulain (1455/2015) säätämisen jälkeen kunnallisvalitusvalitusten yleiset määrät ovat kuitenkin laskeneet ja kuntalaisten halukkuus valvonnallisten valitusten tekemiseen on vähentynyt.⁹³ Tämä jonkin verran vaikuttaa myös yleisempään valvontaan kielilain velvoitteiden toteutumisessa.

3.2 Ylimpien laillisuuden valvojen ratkaisut

Todennäköisemmät ja toteutuneetkin valvonnalliset keinot ovat liittyneet ylimmille laillisuusvalvojille tehtyihin kanteluihin. Näiden ohella myös aluehallintovirastoille tapahtuneet kantelut voivat olla yksi kuntalaistenkin käytössä oleva keino kuntalain (410/2015) 10 §:n 2 §:n sekä erityislainsäädännön perusteella. Kielilain valmisteluvaiheessa esitettiin jopa kieliasiamiehen perustamista.⁹⁴ Tosiasiallisesti tällaisena toimivat ylimmät laillisuuden valvojat. Perinteisesti ylimmille laillisuuden valvojille on tullut säännöllisesti kanteluita kielikysymyksiin liittyen ollen jopa oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa oma erityinen alueensa.⁹⁵

92 Lyhyesti mahdollisesta hallintoriitatiestä nimenomaan silloin, kun hankintasopimusta voidaan pitää julkisia hallintotehtäviä koskevana hankintana. Onko hankintasopimus hallintosopimus? <https://www.hankinnat.fi/onko-hankintasopimus-hallintosopimus>.

93 Kuusikko – Lindroos – Lonihiva-Kerkeä 2019, s. 232.

94 Edelleen esillä. Toimintaohjelma. Suomen kahden elinvoimaisen kansalliskielen puolesta 2011.

95 Esimerkiksi vuoden 2019 vuosikertomuksessa 4.19 kieliasiat. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019. K 15/2020 vp.

Eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet ovat sähköisessä tietokannassaan julkaisseet ajalla 2001–2020 kaiken kaikkiaan 140 kielilä* löytyvää ratkaisua. Näistä osa koskee muuntotyypisiä kielilain tulkintoja sekä myös saamen kielilakiin liittyviä ratkaisuja, mutta jotkut ratkaisut ovat liittyneen myös kielilain 25 §:ään. Tätä ratkaisukäytäntöä ei ole kuitenkaan kovin paljon. Edes eduskunnan oikeusasiamies ei ole nostanut säännöstä esiin tai puuttunut tuohon säännökseen kovin usein. Kuitenkin ratkaisuja on jonkin verran, kuten EOA 29.4.2016 Dnro 1930/2/13 (Arava- ja korkotukivuokra-asuntoja vuokraavien tahojen kielelliset oikeudet) tai EOA 21.2.2020 EOAK/4180/2017 (Finrail Oy:n ruotsinkielinen verkkotiedottaminen). Vastaavasti oikeuskanslerin ratkaisujen sähköisestä tietopankista finlexistä löytyy haulla kielilä* 46 osumaa.

Oikeusasiamiehen kieliasioiden laillisuusvalvonta perustuu käytännössä pääasiallisesti yksittäisten kanteluiden tutkintaan.⁹⁶ Kielellisten oikeuksien toteumista koskevia erityistarkastuksia ei ole toteutettu, mutta tarkastuksilla kuitenkin on kiinnitetty osana muuta tarkastustoimintaa huomiota oikeuteen käyttää ja saada palveluja omalla kielellä.⁹⁷

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöä on jo käyty läpi aikaisemmissa oikeusministeriön julkaisuissa liittyen kielibarometreihin eli ongelmista hätäkeskusten toiminnassa, kaksikielisten viranomaisten asiakaspalvelussa, joukkoliikenteen lipuntarkastuksissa ja rangaistusvaatimuksen tiedoksiantotilaisuudesta. Näissä ratkaisuissa on korostettu muun muassa sitä, että valtion viranomaisten ja kaksikielisten kunnallisten viranomaisten työntekijöiden tulee käyttää molempia kansalliskieliä sähköisissä poissaoloilmoituksissaan. Ylimpien laillisuuden valvojen ratkaisut koskevat suurelta osin yksilöiden oikeuksia ja/tai erityislainsäädännön perusteella tulevia velvoitteita, eikä siten kielilain mukaisia yleisiä huolehtimisvelvoitteita tai sitä, että välillisen julkisen hallinnon tehtäviä hoitava ei ole noudattanut suoraan kielilain velvoitteita.

96 Esimerkiksi hallinnon eri aloilla voi olla omia ongelmiaan. Maatalouden alueella on havaittu joissakin tapauksissa olevan ongelmia. Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2013, s. 39. Julkaistua ratkaisukäytäntöä maa- ja metsätalouden hallinnon alalta ei ole kuitenkaan löydettävissä. Neuvonnan ongelmia koskevia ratkaisuja on yleensä, sekä kantelu koskien kielilain noudattamista elintarvikepakkauksessa AOA 31.07.2007 Dnro 2239/4/06 (Vastaaminen kielilain tulkintaa koskeneeseen kirjeeseen).

97 Sarja 2015, s. 9. Sarja on artikkelissaan tarkastellut myös yleisesti kielikantelujen määriä toimenpiteineen. Lisäksi artikkeliin sisältyy ryhmiteltynä luetteloita kielikanteluasioista. Näissä useissa tapauksissa on ollut kyse henkilön oikeudesta palveluun kaksikielisessä viranomaisessa sekä tiedottamisen kieli ongelmista.

3.2.1 Oikeuskanslerin ratkaisukäytäntö kielilain 25 §:ään liittyen

Oikeuskanslerilla on ollut ratkaistavana tapaus OKA 28.05.2013 OKV/382/1/2011 (Kielilain noudattaminen kaupungin toimitilojen pysäköintialueilla), jossa kyse oli periaatteessa kielilain velvoitteiden huomioon ottamisesta muissa kuin julkisten hallintotehtävien hoidossa. Tapauksessa kaksikielisen kaupungin toimitilojen yhteydessä olleilla pysäköintialueilla pysäköintiin ja pysäköinninvalvontaan liittyvät kilvet ja muut opasteiden tekstit olivat vain suomenkielisiä. Näissä tapauksissa kiinteistöyhtiöt olivat omistaneet kyseiset kiinteistöt, ja kaupunki oli ollut niissä vain vuokralaisena. Vuokrasopimuksissa vain yhdessä oli maininta, että kaupungilla oli ilman vuokranantajan lupaa oikeus kiinnittää kilpiä vuokrattujen tilojen seinille ja muille paikoille. Muissa vuokrasopimuksissa tästä ei ollut mainintaa. Yhdessä tapauksessa kiinteistöyhtiö oli tehnyt pysäköinninvalvonnasta sopimuksen yksityisen yhtiön kanssa.

Oikeuskansleri totesi, että siinä tapauksessa, jossa vuokrasopimuksessa oli mainittu kaupungin oikeudesta kiinnittää kilpiä, kaupunki oli kielilain 33 §:n 1 momentin mukaisesti myöntämällään tavalla vastuussa, että kilpien tuli olla sekä suomen- että ruotsinkielisiä. Oikeuskansleri korosti sitä, että ei ollut oikeudellisesti hyväksyttävää, että kaupunki voisi sivuuttaa kaksikielisyydestään aiheutuvia kielilain mukaisia velvoitteitaan yksinomaan horisontaalisten sopimusjärjestelyjen kautta tekemällä kiinteistöyhtiön (jossa kaupungilla oli tapauksessa lisäksi selvä osakekannan enemmistö) kanssa kyseisen tyyppisiä vuokrasopimuksia. Oikeuskanslerin mukaan oli perusteltua, että kaupunki pyrki tapauksen kaltaista vuokrasopimusta tehdessään varmistumaan siitä, että sopimukseen sisältyvät määräykset eivät estäisi kielilain säännösten mukaisten velvoitteiden toteutumista siltä osin kuin kyse on pysäköintiin liittyvistä kilvistä ja muista opasteista. Oikeuskanslerin mukaan olisi perusteltua, että kaupunki ainakin tapauksen kaltaisia vuokrasopimuksia tehdessään omalta osaltaan pyrki mahdollisuuksien mukaan varmistamaan sopimuksen kattavan myös yksityiseen pysäköinninvalvontaan liittyvien kilpien ja muiden opasteiden kaksikielisyyden.

Tapauksessa oikeuskansleri on säännöksenä viitannut kielilain 25 §:n velvoitteisiin yleisesti. Tapauksen voidaan katsoa kuitenkin nimenomaisesti ilmentävän 25 §:n 3 kohdan mukaista tilannetta, jossa viranomaisen tulee ottaa huomioon hankinnassaan kielilain velvoitteet. Sinänsä vuokraaminen ei ole aivan säännöksen sanamuodon mukaisesti muun kuin julkisen hallintotehtävän antamista yksityisen hoidettavaksi, mutta ajatuksellisesti yksityiselle annetaan tehtäväksi tarjota tiloja julkisyhteisön käyttöön, niin tällaisakin sopimusta tehtäessä tulee huomioida kielilain velvoitteet palvelutason ylläpitämisessä.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu (AOK 24.11.2016 OKV/1096/1/2016) koski julkista hallintotehtävää hoitavaa julkisoikeudellista laitosta eli tässä tapauksessa Kansaneläkelaitosta. Ratkaisukäytännössä (AOK 21.10.2016 OKV/1674/1/2015) on korostettu myös sitä, että internetsivulla tapahtuvassa tiedottamisessa ainakin lyhennetty versio olisi tullut olla. Myös oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä (EOA 3.2.2017 Dnro 299/4/16,

Folkpensionsanstaltens information stred mot språklagen) on käsitelty tiedottamista koskevia kysymyksiä. Kielilain 33 § 1 momenttia on käytetty laajemmin velvoitteena myös sähköisen viestinnän tarjoamisessa. Säännöksen sanamuodon mukaan kaksikielisessä kunnassa viranomaisen asettamien kilpien, liikennemerkkien ja muiden yleisölle suunnattujen vastaavien opasteiden tekstien on oltava suomen- ja ruotsinkielisiä, jollei kansainvälisen käytännön mukaisesti käytetä pelkästään vierasta kieltä tai jollei ole kysymys yksikielisestä toimintayksiköstä.

3.2.2 Oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö kielilain 25 §:ään liittyen

Eduskunnan oikeusasiamiehen julkaistussa ratkaisukäytännössä on vain muutama tapaus, joissa on käsitelty tai oikeastaan lähinnä sivuttu kielilain 25 §:ää. Erityisesti kielilain 25 § soveltaminen tulee esille tilanteissa, joissa oikeusasiamies on joutunut perusteellamaan valvontaoikeuksiensa ulottuvuutta. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisemassa tapauksessa (EOA 29.4.2016 Dnro 1930/2/13, Arava- ja korkotukivuokra-asuntoja vuokraavien tahojen kielelliset velvoitteet) oli kyseessä asukasvalintamenettely valtion tuella rakennettavissa ja sosiaalisin perustein vuokrattavissa asunnoissa. Oikeusasiamiehen valvonnan kohteeksi oli katsottu kuuluvan arava- ja korkotukiasuntoja koskevien laissa säädettyjen asukasvalintaperusteiden noudattaminen ja näihin asukasvalintoihin läheisesti liittyvät menettelylliset kysymykset sekä vuokrankorotukset erityisesti korotusperusteiden osalta. Tässä tapauksessa kyse oli asukasvalintamenettelystä siihen liittyvine oikeuskysymyksineen nimenomaan kielellisten oikeuksien näkökulmasta. Oikeusasiamies oli havainnut, että esimerkiksi valtakunnallisesti merkittävien yleishyödylliseksi nimettyjen vuokra-asuntotarjoajien verkkosivuilla oli ollut tietoa vain suomeksi ja ainakin osin myös englanniksi, mutta ei lainkaan ruotsiksi. Eduskunnan oikeusasiamies alustavassa tarkastelussaan piti lähtökohtanaan sitä, että menettelyyn soveltuu kielilaki samoin perustein kuin viranomaisten toiminnassa sikäli kuin kyse on arava- ja korkotukiasuntoja koskevasta vuokraustoiminnasta.⁹⁸

Eduskunnan oikeusasiamies lähti siitä, että oikeusasiamies oli vakiintuneesti valvonut arava- ja korkotukiasuntoja koskevien laissa säädettyjen asukasvalintaperusteiden noudattamista ja eräitä asiakasvalintoihin muuten läheisesti liittyviä menettelyllisiä kysymyksiä perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaisena julkisena tehtävänä. Nyt kuitenkin oli

⁹⁸ Valtion tuella rakennettuja arava- ja korkotukilainoitettuja vuokra-asuntoja omistivat kuntien lisäksi ARAn yleishyödyllisiksi nimeävät yhteisöt. Asukasvalintoja tehtiin siten sekä kuntien omistamissa yhtiöissä että yksityisissä yleishyödyllisissä yhteisöissä, joita oli sillä hetkellä yhteensä noin 600 ympäri Suomea, niin yksi- kuin kaksikielisillä alueilla. Oikeusasiamies asetti kysymyksen siten, sovelletaanko kielilakia näihin, eli hoitavatko mainitut tahot joltakin osin julkista hallintotehtävää.

arvioitava myös sitä, onko näissä asioissa kyse samalla myös perustuslain 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä. SATO Oy omassa selvityksessään kiisti hoitavansa viranomaistehtävää siten, että olisi velvollinen noudattamaan kielilakia.

Ratkaisussa tuotiin esiin se mielenkiintoinen seikka, että jos jokin saman toimijan ylläpitämä palvelu on yhteisesti käytössä niin julkisen hallintotehtävän hoitamisessa kuin tämän toiminnan ulkopuolelle jäävässä yksityisluontoisessa toiminnassa, koko palvelua on tarkasteltava julkisen hallintotehtävän vaatimusten näkökulmasta sikäli kuin palvelua ei ole mahdollista järjestää erikseen kutakin toiminnan lohkoa (julkinen hallintotehtävä/ yksityinen toiminta) varten. Jos kaksikielinen viranomainen julkaisee sähköisesti informaatiota vain yhdellä kielellään, lainvastaisuus on selkeä. Toisaalta ongelmana on se, että millaista aste-eroa suomen- ja ruotsinkielisen informaation välillä kielilaki ylipäättensä mahdollistaa.⁹⁹

Kielilain mukaisen arvioinnin lähtökohtana oli lain 25 §. Oikeusasiamies huomioi säännöksen sisällön muuttumisen hallituksen esityksestä olennaisesti erilaiseksi perustuslakivaliokunnassa. Ensimmäiseksi oikeusasiamies lähestyi julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteitä. Oikeusasiamies lähti arvioinnissaan liikkeelle perustuslain 124 §:n sekä hallintolain hallituksen esityksistä.¹⁰⁰

Oikeusasiamies korosti ratkaisussaan julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän osalta sitä, että lainvalmisteluasiakirjoissa ”ei ole pohdittu ensinnäkään sitä, mitä laillisuusvalvojien toimivaltasäännöksissä oleva julkisen tehtävän käsite konkreettisesti pitää tai voisi pitää sisällään. Toiseksi ei ole arvioitu sitäkään, onko julkisen tehtävän ja perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän käsitteellä eroa, ja jos on, minkälaisia.” Sen sijaa julkista hallintotehtävää on perustuslakia säädettäessä pyritty määrittelemään. ”Sillä on tarkoitettu verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien täytäntöönpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Säännös kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen, että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179).”

Oikeusasiamies totesi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä julkisen hallintotehtävän käsitteen saaneen vuosien mittaan laajan merkityssisällön ja tapauskohtaisesti täsmentyneen. Oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että ennen perustuslain 124 §:n

⁹⁹ Oikeusasiamies viittasi tässä yhteydessä aikaisemmin annettuun apulaisoikeusasiamiehen päätökseen dnro 1238/4/12 liittyen hallintolain mukaisen puhelinneuvonnan maksuttomuuteen ja muuten tässä ratkaisussa samaa aihepiiriä koskevaan ratkaisukäytäntöön.

¹⁰⁰ Oikeusasiamies viittasi esittelijänä toimineen Mikko Sarjan artikkeliin vuodelta 2010.

säättämistä yleislaeissa (julkisuuslaki, arkistolaki) oli käytetty julkisen tehtävän käsitettä, kun taas tämän jälkeen säädetyissä (hallintolaki, kielilaki) julkista hallintotehtävää. Hallinnon yleislaeissa on siten käytetty niiden säätämisaikojensa riippuen erilaista terminologiaa, vaikka toisaalta lähtökohtaisesti olisi voitu ajatella, että kyseisiä lakeja sovellettaisiin yksityistetyssä hallintotoiminnassa yhtäläisesti. Oikeusasiamies kiinnitti huomiota myös siihen, että perustuslain voimaantulon jälkeenkin säädetyissä laeissa säädösten esintyminen julkisen tehtävän käsitteellä, esimerkiksi kaupakamarilaissa, ilman, että lain perusteluissa olisi nimenomaisesti ja selkeästi tuotu esiin se, tarkoitetaanko julkisella tehtävällä laillisuusvalvojen toimivaltasäännöksessä vai perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua toimintaa. Oikeusasiamies totesi käsitteiden osalta seuraavasti:

”Onko kyse siis lähinnä terminologisesta horjuvuudesta vai tietoisesta eron tekemisestä julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteiden välille? Se, että lainsäätäjät on perustuslakia säätäessään ottanut kannan, että on olemassa sekä julkisia tehtäviä laillisuusvalvonnan mielessä että julkisia hallintotehtäviä niiden yksityistämisen edellytysten arvioinnin näkökulmasta, saattaisi antaa aiheen ainakin ounnastella eroa käsitteiden välillä.”

Esimerkkinä ongelmallisuudesta oikeusasiamies otti esiin kuluttajaneuvontaa koskevan lainsäädännön uudistuksen, jolla neuvonta siirrettiin kunnilta valtiolle. Hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, että kuluttajaneuvonta olisi luonteeltaan lähinnä *julkinen palvelutehtävä*, jossa ei ole julkisen hallintotehtävän luonnetta (HE 54/2008 vp). Hallintovaliokunta kuitenkin totesi lausunnossaan talousvaliokunnalle, että kuluttajaneuvontaan sisältyy muun muassa oikeudellista neuvontaa ja sovittelua, joita voidaan sisällöllisin perustein pitää perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä (HaVL 26/2008 vp). Oikeusasiamies otti esiin myös oikeuskirjallisuuden, jossa eroa on pyritty löytämään toteamuksin, että julkinen tehtävä on eräänlainen yläkäsite, joka kattaa myös suppeamman julkisen hallintotehtävän käsitteen. Käsitteiden osittain päällekkäisyys ja niiden välisen eron vaikea hahmotettavuus on toisaalta kuitenkin tunnustettu.¹⁰¹ Esiin nostetulla käsittekeskustelulla ei ole oikeusasiamiehen tutkimistoimivallan laajuuden näkökulmasta merkitystä, koska se määräytyy joka tapauksessa kirjallisuudessa laajimmaksi määritellyn vaihtoehdon mukaan. Oikeusasiamies totesi kuitenkin, että käsitteiden ero ei ole täysin merkityksentöntä, kun asiaa tarkastellaan siitä näkökulmasta, minkä lakien perusteella toimivaltaan kuuluvaa toimintaa voidaan kulloinkin arvioida.

”Tilanteissa, joissa julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä voidaan rinnastaa toisiinsa, ongelmia ei ole. Tällöin oikeusasiamies voi arvioida menettelyä myös hallinnon

101 Tässä yhteydessä oikeusasiamies ratkaisussaan viittasi Marietta Keravuori-Rusasen väitöskirjaan vuodelta 2008, ja erityisesti sen sivuihin 139–159.

yleislakien noudattamisen näkökulmasta. Kaikki oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä julkisiksi tehtäviksi tutkitut toiminnot eivät kuitenkaan ole sellaisia, että ne aina-kaan itsestään selvästi mahtuvat julkisen hallintotehtävän käsitteen varaan rakentuvien hallinnon yleislakien soveltamisalojen puitteisiin, kuten yleisradio- ja postitoiminta, joita oikeusasiamies arvioi erityislainsäädännössä säädettyjen kriteerien perusteella.”

Aikaisemmassa oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä 1990-luvulla kunnallista asuntotuotantoa oli arvioitu julkisen tehtävän käsitteen näkökulmasta julkisen palvelun luontaisena. Perustuslain säätämisen jälkeen esillä olleessa kuntien vuokra-asuntoyhtiöiden asukasvalinnan menettelysääntöjä koskeneessa ratkaisussa oikeusasiamies oli julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja hallintolain soveltamiseen päätenyt sitä kautta, että osassa kuntia samaa tehtävää saattoi hoitaa kunnan asuntoviranomainen ja taas toisissa kunnan vuokra-asuntoyhtiö. Ainakin hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteita tuli soveltaa kunnan omistamien vuokra-asuntoyhtiöiden asukasvalintamenettelyyn. VVO:n toimintaa asukasvalinnoissa oli pidetty julkisen hallintotehtävän hoitamisena.

Kielilain 25 §:n tulkinnasta oikeusasiamies totesi yleisellä tasolla ensinnäkin, että ”lain 25 §:n nojalla yksityisen tulee noudattaa kielilakia viranomaisten tavoin yhtäältä silloin, kun julkinen hallintotehtävä on annettu sille suoraan lailla, ja toisaalta silloin, kun tehtävä on lain nojalla konkreettisesti annettu sille vasta viranomaisen päätöksellä tai muulla toimenpiteellä taikka viranomaisen ja yksityisen välisellä sopimuksella. Silloin, kun on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, kielelliset velvoitteet seuraavat täysmääräisesti suoraan laista. Laki ei siten jätä harkinnanvaraa siinä, tuleeko kyseisen tahon noudattaa lakia vai ei, tai voiko se tarkoituksenmukaisuussyistä noudattaa sitä vain joiltain osin.”

Oikeusasiamies katsoi asiaa koskevan sääntelykokonaisuuden ja oikeusasiamiehen aiemman laillisuusvalvontakäytännön perusteella, että kuntien omistamat vuokratiloyhtiöt (ja yleishyödyllisiksi nimetyt yhteisöt) hoitavat paitsi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 109 §:n 1 momentin mukaista julkista tehtävää myös perustuslain 124 §:ssä ja kielilain 25 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää tarjotessaan valtion tukemia vuokra-asuntoja yleisesti haettavaksi ja tehdessään niihin asukasvalintoja. Näin asuntoja haettavaksi ilmoitettaessa ja hakumenettelyssä muutoinkin on noudatettava muun muassa kielilain säännöksiä samoin perustein kuin viranomaisten kyseessä ollen.

Ratkaisussa oikeusasiamies otti kantaa myös julkista hallintotehtävää hoitavan välilliseen julkiseen hallintoon kuuluvan kielellisen aseman määräytymiseen. Tiedottamisen osalta johtopäätöksensä oikeusasiamies totesi kielilain 6 §:n ja 32 §:n perusteella, että vuokratiloyhtiöiden kielelliset velvoitteet määräytyvät käytännössä sen kunnan kielellisen aseman perusteella, jossa ne sijaitsevat. Kun kyse on kaksikielisen kunnan omistamasta yhtiöstä tai kaksikielisessä kunnassa toimivasta ARA:n nimeämästä yleishyödyllisestä

yhteisöstä, tulee ainakin niiden perustiedot, yhteystiedot ja tuettua vuokra-asuntoa koskevan asuntohakemuksen vireille panemiseksi tarvittavat tiedot olla internet-sivuilla saatavilla suomen ja ruotsin kielellä.

”Yksikielisten kuntien vuokrayhtiöiden ja valtakunnallisesti toimivien yleishyödyllisten yhteisöjen mahdollisen alueellisen yksikön kielelliset velvoitteet sitä vastoin voivat määräytyä kunkin yhtiön tai sen alueellisen yksikön toimialueen kielen mukaisesti vastaavalla tavalla kuin jos kyse olisi yksikielisellä alueella sijaitsevasta viranomaisesta tai valtakunnallisen viranomaisen alueellisesta toimipaikasta.”

Oikeusasiamies ratkaisussaan piti toimintaa julkisen hallintotehtävän hoitamisena ja nimenomaan kielilain 25 §:n ensimmäisen virkkeen perusteella määräytyvänä veloitteena. Näin ollen vuokra-asukasvalinta kyseisen tyyppisessä tilanteessa ei ollut edes vain julkista tehtävää. Oikeusasiamies ei ole tässä ratkaisussaan varsinaisesti huomionnut eroa sen suhteen, että yksilöä kohtaan kielelliset velvoitteet ovat erilaisia riippuen siitä, onko kyseessä yksikielinen kunta vai valtakunnallisen viranomaisen alueellinen toimipaikka yksikielisessä kunnassa. Yksikielisen kunnan oma kielilain 10 § 2 momentin mukainen velvoite yksilön kohdalla on suppeampi samoin kuin 32 §:n mukainen tiedottamisvelvoite. Yksikielisen kunnan itse osallistuessa asukasvalintaan kielilain velvoitteet olisivat siis rajoitetummat kuin erillisten oikeushenkilöiden kohdalla. Tällaiseen tulkinnallisiin ongelmiin joudutaan, koska kielilain 25 § ei ota kantaa siihen, minkä viranomaisen velvoitteet ovat kyseessä, joten lähtökohtalettamana on valtio, koska monet välillisen julkisen hallinnon tehtävät ovat valtakunnallisia.

Kielilain 25 § oli esillä Finavia Oy:n tuhkapilvitiedottamisen yhteydessä (EOA 31.5.2012 Dnr 1515 1515/4/10, Finavian ruotsinkielinen tuhkapilvitiedottaminen ei ollut riittävää) siinä merkityksessä, onko kyse vain yksilön oikeudesta saada julkista hallintotehtävää hoidettaessa palvelua omalla kielellään vai yleisemmästä veloitteesta toimia kielellistä palvelua toteuttavana tahona, kuten viranomaisen. Oikeusasiamies katsoi hieman ehkä yllättäenkin, että koska kyse oli lentokenttäpalvelujen tiedottamisesta, kielilain 25 § ja 32 § eivät tulleet kyseeseen. Sen sijaan tilannetta oli arvioitava kielilain 24 §:n perusteella (palvelua tuottavan valtion yhtiön on tiedotettava suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämällä tavalla), mitä kautta tilannetta arvioitiin myös 32 §:n (viranomaisten tiedottaminen) soveltamiskäytännön valossa. Oikeusasiamies katsoi siis kielilain 25 §:n koskevan: ”om de språkliga skyldigheterna för enskilda som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. I det sistnämnda fallet är de språkliga skyldigheterna striktare, eftersom utgångspunkten är att de bestäms på samma grunder som för myndigheter.”

Finavia Oy:tä koskeva ratkaisu on mielenkiintoinen verrattuna suhteessa yleishyödyllisiin vuokra-asuntoyhtiöihin. Jos oikeusasiamiehen kannanotto 25 §:n soveltamisalaan luetaan kirjaimellisesti, velvoite koski siis vain velvoitteita yksityisiin, kun ne hoitavat julkisia

hallintotehtäviä. Oikeusasiamies ei pitänyt Finavian toimintaa yksityisiin kohdistuvana julkisena hallintotehtävänä. Tapaus verrattuna asukasvalintaan kuitenkin saattaa pohdinnan alaiseksi sen, jos tehtävä on yksityisiin kohdistuva julkinen hallintotehtävä, kohdistuuko silloin toimintaan myös ja kuinka laajasti 32 §:n velvoitteet. Asukasvalinnan tapauksessa kyse oli yksittäisen henkilön ohella myös tiedottamisvelvoitteista. Finavia Oy:n tapauksessa velvoitteet tulivat lähinnä 24 §:n palvelua tuottavan valtionyhtiön velvoitteiden mukaisesti. Valtion liikelaitoksia viranomaisvelvoitteiden osalta kohdellaan taas, kuten viranomaista, joten kielilain 24 §:n 25 §:n sääntely on täten myös osittain vastaava. Tiedottamisen osalta yleensä on huomattava välilliseen julkiseen hallintoon kohdistuvat velvoitteet myös jo hallintolain soveltamisalan perusteella hallintolain 7 §:n ja 8 §:n mukaan (ja julkisuuslain soveltamisalan 20 §:n mukaisesti), joten lähtökohtaisesti tiedottaminen, opastaminen ja tiedon julkaisemisvelvoitteet tulisi toteuttaa kielilain 32 §:n mukaisesti, jotta lain-säädäntökokonaisuus muodostuisi asianmukaiseksi.

Kielilain 32 §:n mukaan valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Asianomaisen ministeriön on huolehdittava siitä, että yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto annetaan koko maassa molemmilla kansalliskielillä. Kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Viranomaisten laatimien selvitysten, päätösten tai muiden vastaavien tekstien julkaiseminen ei velvoita kääntämään niitä sellaisenaan. Viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista. Jonkinlaisen kuvan kielilain viranomaiselle asettamista velvoitteista voidaan saada oikeusasiamiehen lausunnosta digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (EOA 16.2.2018 EOAK/359/201, Oikeusasiamiehen lausunto valtiovarainministeriölle digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevasta lakiluonnoksesta).¹⁰² Selkeästi kielilain vastaisena oli pidetty tilannetta silloin, kun kaksikielinen viranomainen on kokonaan jättänyt julkaisematta jonkin olennaisen palvelun toisella kansalliskielellä tai ruotsinkieliset verkkosivustot ovat olleet kokonaan pois käytöstä esimerkiksi uudistus-työn johdosta, kun taas uusitut suomenkieliset sivustot ovat jo olleet käytössä. Joissakin tapauksissa suomen- ja ruotsinkielisen palvelun erot ovat olleet ajallisesti ja määrällisesti sekä sisällöllisesti niin suuret, ettei niiden erojen ollut katsottu mahtuneen kielilain sallimiin rajoihin.

102 Tässä yhteydessä lausunnossa viitataan Mikko Sarjan artikkeliin Kielellisten oikeuksien toteutumisen haasteita eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnan näkökulmasta. Edilex 2015.

Oikeusasiamies ratkaisussaan koskien Finrail Oy:n verkkotiedottamista (EOA 21.2.2020 EOK/4180/2017, Finrail Oy:n ruotsinkielinen verkkotiedottaminen) katsoi, että Finrail Oy oli hoitanut liikenteen ohjauspalveluja perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä, jossa tulee noudattaa kielilain viranomaisia koskevia säännöksiä (25 §). Näihin kuuluu muun muassa 32 §, joka koskee yleisölle suunnattua tiedottamista esimerkiksi verkkosivuilla. Oikeusasiamies korosti sitä, että silloin, kun on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, kielelliset velvoitteet seuraavat *täysimääräisesti* suoraan laista. *”Laki ei siten jätä harkinnanvaraa siinä, tuleeko kyseisen tahon noudattaa lakia vai ei, tai voiko se tarkoituksenmukaisuussyistä noudattaa sitä vain joiltakin osin.”*

Kielilain 32 §:n lähtökohtana tiedottamisessa on puolestaan se, että kaksikielisten viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen on käytettävä kansalliskieliä tasapuolisesti kaikessa toiminnassaan. Niiden tulee siten huolehtia kummankin kieliryhmän tiedontarpeesta myös aineistoa verkossa julkaistaessa. Kaikkien verkkopalveluiden tai verkossa julkaistavan aineiston ei kuitenkaan tarvitse olla kielellisesti täysin samanaista, eli verkkosivujen ei tarvitse olla identtiset ollakseen kielilain mukaiset.

Oikeusasiamies katsoi, että valtakunnallisesti toimivan eli kielilain mukaisten kielellisten velvoitteiden näkökulmasta kaksikieliseen viranomaiseen rinnastuvan Finrail Oy:n tiedottaminen verkkosivuillaan oli ollut puutteellista, kun se oli tiedottanut vain suomeksi ja englanniksi muttei lainkaan ruotsiksi. Asia oli tullut esiin eduskunnan oikeusasiamiehen omasta aloitteesta. Oikeusasiamies totesi arvioinnissaan ottaneensa huomioon sen, että asian tutkimisen aikana Finrail Oy ilmoitti julkaiseensa verkkosivunsa myös ruotsin kielellä ja vastaisuudessa soveltuvassa laajuudessa tarjoavansa muuta verkkotiedotusta myös ruotsiksi, mutta se katsoi kielellisten velvoitteidensa määräytyvän, ei kielilain 25 §:n, vaan kielilain 24 §:n perusteella (liikelaitoksen sekä valtion ja kunnan yhtiön kielelliset velvoitteet). Sittenkin liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut on uudistettu. Oikeusasiamiehen ratkaisema tapaus kertoo myös 24 §:n ja 25 §:n välisestä suhteesta ja siitä, että osakeyhtiömuotoisen julkisia hallintotehtäviä hoitavan kielellinen palveluvelvoite tulee nimenomaan 25 §:stä ja edelleen joudutaan tulkitsemaan julkisen hallintotehtävän rajoja.

Julkisten hallintotehtävien kohdalla myös niihin välittömästi liittyvissä tai edeltävissä toimitissa on otettava huomioon kielilainsäädännön velvoitteet. Oikeusasiamies otti kantaa (EOA 8.12.2016 Dnro 146/2/2015, Yhdenvertaisuus ei toteudu välittäjäkokeen koevaatimuksissa) Keskuskauppakamarille kuuluiin tehtäviin kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välittämiseen liittyvien tutkintojen vastaanottamisessa. Perustuslain, kielilain eikä muun lainsäädännön mukaista ollut, että Keskuskauppakamarin vahvistamassa kirjallisuuslistassa oli huomattava epäsuhta suomen- ja ruotsinkielisen kirjallisuuden välillä. Julkiseen hallintotehtävään voi kuulua, ei vain kielikokeen vastaanottaminen vaan myös

kaikki siihen liittyvä edeltävä toiminta. Tämä ratkaisu osoittaa, että kielilain 25 §:n ensimmäisen virkkeen veloitteeseen kuuluu myös ennakoivasti huolehtia kielilain mukaisten oikeuksien toteutumisesta.

ELY-keskuksen ostopalvelutoimintaan liittyy apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu AOA 10.1.2018 EOAK/3615/2017 (Kotoutumiskoulutuksen epäkohdat ja asiointi ruotsin kielellä). Tässä tapauksessa kantelu kohdistui nimenomaan TE-toimiston palvelemattomuuteen ruotsin kielellä ulkomaalaisen kohdalla. Tapauksessa henkilöä oli pyritty palvelemaan ruotsiksi, mutta viitaten hallintolain 26 §:ään riittävänä viranomaisen taholta pidettiin sitä, että asia voidaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. X Oy toimi uutena kouluttajana Turun seudun kotoutumiskoulutuksessa. Selvityksessä todettiin, että kyseisen suuruusluokan hankinnoissa on tavallista, että palveluntuottajalla ei aivan hankintakauden alussa ole kaikki tarjouspyynnössä ja hankintasopimuksessa edellytettävät käytännön yksityiskohdat valmiina.

ELY-keskus ja TE-toimisto olivat selvittäneet ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämisen edellytyksiä. ELY-keskus katsoi hoitaneensa velvollisuutensa kotoutumiskoulutuksen hankkijana. Ruotsinkielisten kotoutujien alhainen määrä, erityisesti Turun seudulla ja ruotsinkielisten kuntien tekemät kielivalinnat, olivat johtaneet tilanteeseen, jossa koulutuksen hankkiminen kilpailutuksen kautta on ollut hankalaa ja osittain myös mahdotonta. ELY-keskuksen mukaan TE-toimisto oli noudattanut kielilakia, pohjoismaista kielisopimusta, hallintolakia ja kotoutumislakia palvellessaan kantelijaa. ELY-keskus toteasi, että kielellisten oikeuksien toteutumisen tarkastelussa saattaa olla ristiriitaa eri lakien ja sopimusten yksilölle takaamissa oikeuksissa ja niitä käytännön tilanteissa soveltavien viranomaisten mahdollisuuksissa taata niitä. X Oy:n osalta todettiin, että hankittu kotoutumiskoulutus oli tarjouspyynnön mukaisesti suomea suomeksi, joten muiden kielten käyttämistä kehoitettiin välttämään luokassa, jotta opiskelijat rohkaistuisivat käyttämään suomea. Yksilöohjauksessa voitiin käyttää mitä tahansa kieltä, jota opiskelija ja kouluttaja varmasti ymmärtäisivät toisiaan. Koulutuksen kouluttajat osasivat ruotsia, mutta opiskelijan norjankielistä puhetta oli paikoitellen vaikea ymmärtää.

Vaikka tapauksessa oli kyse siis norjan kieltä käyttävästä ja kansalaisuudeltaan ei suomalaisesta, kyse oli kielilain soveltamisesta, koska kielilain oikeus käyttää suomea ja ruotsia on kansalaisuudesta riippumaton oikeus. Apulaisoikeusasiamies katsoi ongelmien TE-toimistossa johtuneen lähinnä siitä, että koska kantelijan äidinkieli oli norja hänen ruotsin kielen taitoonsa ei ollut alussa kiinnitetty riittävästi huomiota, vaan häntä oli pyritty palvelemaan englanniksi. Kun kantelija oli ilmaissut halunsa asioida ruotsin kielellä, hänelle oli siirrytty antamaan palvelua ruotsiksi. TE-toimistoa kehoitettiin kiinnittämään huomiota kielilain säännöksiin, joiden mukaan jokaisella on valtion viranomaisessa oikeus käyttää suomea

tai ruotsia ja viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Kielelliset oikeudet tulee turvata ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota.

Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyneessä ratkaisussa (EOAK/7233/2019, 3.12.2020) kyse oli siitä, että Helsingissä ruotsinkielistä päivähoitopaikkaa hakeneiden perheiden lapsille oli annettu hakemuksen vastaisesti paikka suomenkielisestä päiväkodista resurssipulan vuoksi. Oikeusasiamies katsoi tilanteen, jossa ruotsinkielinen lapsi ei saa varhaiskasvatustaan omalla äidinkielellään olevan varhaiskasvatustilain nimenomaisen säännöksen vastainen ja myös loukkaavan lapsen perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuutta sekä sosiaalisia, sivistyksellisiä ja kielellisiä oikeuksia. Koska kysymys oli kaupungin omasta toiminnasta, tässä yhteydessä ei viitattu kielilain 25 §:ään.

Oikeusasiamies on kielilain yleistä soveltamisalaan koskevassa ratkaisutoiminnassaan katsonut, että jos toimintaan voidaan katsoa tulevan sovellettavaksi muut hallinnon yleislait – erityisesti hallintolaki – myös kielilaki tulee sovellettavaksi. Jotta hallinnon yleislaki ei tulisi sovellettavaksi siis samankaltaisella soveltamisalasääntelyllä, tästä tulisi säätää erikseen. Tämän tyyppisen lähtökohdan oikeusasiamies otti Itsenäisyyden juhluvuoden rahastoa Sitraa koskeneessa ratkaisussaan (EOA 8.6.2016 Dnr 4770/4/15, Uppfyllelse av språkliga skyldigheter i webbinformation av Jubileumsfonden för Finlands självständighet). Lähtökohtaisesti ongelmalliseksi ratkaisussa koettiin se, oliko kyse vain julkisesta tehtävästä vai myös julkisesta hallintotehtävästä. Vertailemalla hallinnon yleislakien soveltamisääntelyä Sitran kohdalla, oikeusasiamies ei päätenyt niinkään siihen, että kielilain velvoitteet koskivat sitä julkisen hallintotehtävän käsitteen kautta, vaan jo sen perusteella, että kielilaki tuli sovellettavaksi sen julkisoikeudellisen laitoksen asemaan rinnastuvan luonteen perusteella.

Oikeusasiamiehen tarkastuskäynneillä on joissakin tilanteissa kiinnitetty huomiota kieli-kysymykseen, mutta tämä ei vaikuta olleen mitenkään erityisesti esillä esimerkiksi yksityisten palveluntuottajien kohdalla. Valtion viranomaisten ja kuntien kohdalla asia on saattanut tulla esiin, kuten Espoon kaupungin Virherlaakson muistipalvelukeskuksen tarkastuspöytäkirjassa (AOA 31.3.2017 EOAK/2065/2017), jossa todetaan kaikkien yksikön asukkaiden olevan sillä hetkellä suomenkielisiä, mutta henkilökunta selviää kielellisesti myös ruotsinkielisten asukkaiden kanssa. Vastaavasti esimerkiksi on saatettu todeta, että yksi asukkaista on äidinkieleltään ruotsinkielinen (osaa suomea), mutta kaikki työntekijät eivät osaa ruotsia (AOA 21.2.2018 EOAK/383/2018, Ennalta ilmoittamaton tarkastus: Portsakoti, tarkastuspöytäkirja).

3.3 Aluehallintovirastot kielilainsäädännön valvojina

Aluehallintovirasto voi erityislainsäädännön sääntelemissä tilanteissa oma-aloitteisesti puuttua siihen, että viranomainen tai muu taho ei toimi lain mukaan. Yleistoimivaltuus kuntien toiminnan valvontaan kantelun perusteella aluehallintovirastolla on kuntalain 10 §:n 2 momentin mukaan. Aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Kielilakiin ei sisälly aluehallintovirastoille erityistä tehtävää kielilain valvonnassa.

Aluehallintoviraston toimivaltuuksien käytöstä kielellisen palveluvelvollisuuden toteutumisessa oli kyse Pellon kuntaa koskeneessa edellä selostetussa ratkaisussa (KHO 21.3.2018 1384/2018). Kielellinen palveluvelvollisuus perustui terveydenhuoltolain (1326/2010) 6 §:ään ja valvontaoikeus kansanterveyslain (66/1972) 43 §:ään.

Yksityisten terveystalujen valvonnan yhteydessä arviointikohteena on ollut myös kielilain velvoitteiden huomioon ottaminen, jos yksityinen yritys tai ammatinharjoittaja tarjoaa palveluja kunnallisille laitoksille tai organisaatioille ostopalveluna ja yleensä, jos potilaille tarjotaan ruotsinkielisiä palveluita ja että esitteet ja julisteet löytyvät ruotsinkielisinä.¹⁰³ Aluehallintovirastoissa kielikysymykseen on puututtu joissakin valvontaratkaisuisa, jotka ovat käynnistyneet lähinnä yksityisten tekemistä nimettömistä epäkohtailmoituksista. Kieleen liittyvät epäkohdat ovat esillä tällöin yhtenä ongelmista, muiden liittyessä esimerkiksi henkilökunnan riittävyyteen sekä muihin epäasianmukaisiin toimintatapoihin.¹⁰⁴

Tapauksissa on ollut kyse yleensä ulkomaalaistaustaisesta henkilöstöstä, joilla on saattanut olla puutteita kummankin kansalliskielen käytössä. Valvonnassa on korostettu toimintayksikön vastuuhenkilön velvollisuutta huolehtia siitä, että työntekijällä on sellainen kielitaito, että hän pystyy selviytymään tehtävistään. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 5 §:n mukaan vastuu palvelujen laadusta tarkoittaa sitä, että yksityisten sosiaalipalvelujen tuottaja vastaa siitä, että sopimuksen, hallintopäätöksen ja suunnitelman perusteella asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuus täyttää sille asetetut vaatimukset. Toimintayksiköllä tulee olla vastuuhenkilö, joka vastaa siitä, että toimintayksikössä toteutettavat palvelut täyttävät niille asetetut vaatimukset. Valvonnassa on korostettu

¹⁰³ Lomakkeessa olevat nimenomaiset kohdat. Yksityisen terveydenhuollon toimintayksikön tarkastuskertomus. Käyttöönottotarkastus. Aluehallintovirasto. Kielilakikomitean mietinnössä tuotiin esiin se, että toimeksiantajan lisäksi myös toimeksiantoa toteuttavan olisi itse valvottava kielellisten oikeuksien toteutumista. KM 2001:3, s. 205.

¹⁰⁴ AVI HAKE tietopalvelusta saadut: ESAVI/10500/2016 (18.11.2016); ESAVI/5177/2016 (24.05.2016); ESAVI/8514/2017 (24.08.2017); ESAVI/6448/2019 (10.02.2019); ESAVI/6447/2019 (14.02.2019); ESAVI/33245/2019 (30.09.2019). Päiväys lopullisessa ratkaisussa on tapauksen kohdalla ratkaisun antopäivän mukaan.

sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 4 §:ää, jonka mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon muun muassa asiakkaan äidinkieli. Yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (12/1990) säännellään vastaavasta johtajasta. Terveysdenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 18 a §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöllä tulee olla hänen hoitamiensa tehtävien edellyttämä riittävä kielitaito. Terveysdenhuollon ammattihenkilön työnantajan tulee varmistua siitä, että terveydenhuollon ammattihenkilön kielitaito on hänen tehtäviensä edellyttämällä riittävällä tasolla. Olennaisena valvonnassa on pidetty myös omavalvontasuunnitelmien olemassaoloa.

Aluehallintoviraston käsittelemissä tapauksissa selvitettiin sitä, miten kielitaito oli pyritty varmistamaan. Epäkohtia oli saattanut ilmetä sekä suullisessa kommunikoinnissa asiakkaiden kanssa että puutteellisena kirjaamisena. Yksityisen osakeyhtiömuotoisen hoivakodin selvityksessä kerrottiin kielitaitoa arvioidun rekrytoinnin eri vaiheissa ja koeaikana (ESAVI/85114/2017, 31.12.2018). Toisessa käsiteltävänä olleessa valvonta-asiassa saatujen selvitysten mukaan henkilökunnan kielitaidon varmistaminen tapahtuu siten, että kaikki työntekijät haastatellaan vähintään yhden johdon edustajan ja lähiesimiehen kanssa (ESAVI/10500/05.06.15/2016, 28.2.2017).

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston Valviran Etelä-Suomen aluehallintovirastolle käsiteltäväksi siirtämän nimettömän epäkohtailmoituksen yhteydessä, joka koski yksityisen sosiaalihuollon toimintayksikköä (ESAVI/6447/2019; ESAVI/8290/2019/ESAVI/9296/2019/ESAVI/23658/2019, 18.5.2020), aluehallintovirasto viittaa yhtenä säännöksenä kielilain 25 §:ään. Näin meneteltiin ilmeisesti, koska tässä tapauksessa oli kyse kummastakin kansalliskielestä, mutta säännökseen voitaisiin sinänsä viitata myös tilanteessa, jossa olisi kyse jommastakummasta kielestä.

Selvityksessä kerrottiin, että riittävän suomen ja ruotsin kielitaito varmistetaan haastattelutilanteessa. Lisäksi selvityksessä kerrottiin kielitaitoa arvioitavan työhakemuksen ja ansioluettelon, puhelinkeskustelun, todistusten sekä suosittelijoiden perusteella. Selvityksen mukaan koeaikana arvioidaan työntekijän kykyä selviytyä työstään ja kyvystään kommunikoida sekä suullisesti että kirjallisesti. Lisäksi selvityksessä tuodaan se esiin, että haastattelutilanteessa painotetaan yksikön työkielten olevan suomi ja ruotsi. Aluehallintovirasto totesi, että selvityksen liitteenä olevassa omavalvontasuunnitelmassa ei ollut nähtävissä, miten työntekijöiden kielitaito varmistetaan. Aluehallintovirasto saamiensa selvitysten ja asiakirjojen perusteella ei voinut todeta työntekijöiden suomen ja ruotsin kielen taitojen olevan puutteellisia. Aluehallintovirasto kuitenkin korosti, että toimintayksikön vastuuhenkilön tulee huolehtia siitä, että kaikilla työntekijöillä on riittävä kielitaito. "Riittävä kielitaito tulee varmistaa sekä vakituksia työntekijöitä että lyhytaikaisia sijaisia rekrytoitaessa." "Aluehallintovirasto ohjaa palveluntuottajaa ja toimintayksikön vastuuhenkilöä varmistamaan työntekijöiden riittävän kielitaidon sekä suullisen että kirjallisen osaamisen

osalta. Kaikilla hoitoon, hoivaan ja tukitehtäviin osallistuvilla työntekijöillä on oltava sosiaali- ja terveydenhuollon terminologian tuntemus sekä asianmukaisen palvelutoiminnan ja kommunikaation toteuttamiseksi tarvittava riittävä suullinen kielitaito. Lisäksi hoitoon ja hoivaan osoitetuilla työntekijöillä tulee olla riittävä kielitaito asianmukaisten asiakas- ja potilastietojen kirjaamiseksi sekä lääke- ja hoitotieteellisen tekstin ymmärtämiseksi.” Asia ei antanut aluehallintovirastossa aihetta enempään.

Eräässä Etelä-Suomen aluehallintoviraston ratkaisemassa tapauksessa (ESAVI6448//2019, 26.10.2020) tuli erityisesti esille myös ostopalvelun toimeksiantajan, Helsingin kaupungin, valvontatoiminta, eli miten se oli valvonut kyseistä palveluntuottajaa kahden viimeisen vuoden aikana ja oliko kaupungille tullut vastaavana aikana reklamaatioita yksiköstä.¹⁰⁵

Kyse oli vanhusten tehostetusta palveluasumisesta. Lausunnon antoi Helsingin kaupungin Selvitys, arviointi ja sijoitus palvelu (SAS-palvelu). SAS-palvelu oli tehnyt keväällä 2019 aluehallintoviraston pyytämän valvontakäynnin ja tämän lisäksi myös ennalta ilmoittamattomia käyntejä. Aluehallintovirasto antoi yhtiölle huomautuksen siitä, että toimiluvan mukainen ja vanhuspalvelulain valmisteluasiakirjoihin kirjattu henkilöstön vähimmäismitoitus oli alittunut, ja yksikön asiakasturvallisuus vaarantunut. Kielikysymyksen osalta aluehallintovirasto ilmaisi käsityksensä, että yhtiön tuli huolehtia, että kaikilla yksikön työntekijöillä, myös sijaisilla, on sellainen kielitaito, että he pystyvät kommunikoimaan hoito- ja hoivatyöhön olennaisesti kuuluville osin asiakkaiden, heidän läheistensä ja omaisten sekä muun henkilökunnan kanssa. SAS-palvelun lausunnosta eli toimeksiannon antaneen viranomaisen kielellisestä huolehtimisvelvollisuudesta yleisesti käy ilmi tapauksessa se, että yhtiössä oli panostettu kielikoulutukseen, mutta SAS-palvelu oli kuitenkin lausuntonsa mukaan korostanut edelleen henkilöstön kielitaidon, osaamisen ja riittävyden tärkeyttä, johon yhtiön tulisi kiinnittää huomiota. Tapauksessa oli kyse suomen kielen taidon ongelmista. Aluehallintovirasto korosti osaltaan sitä, että palveluntuottajan tuli omavalvonnan keinoin varmistua siitä, että henkilöstön määrä, rakenne ja mitoitus sekä myös henkilöstön kielitaito täyttävät kaikilta osin niille asetetut vaatimukset. Aluehallintoviraston mahdollisuuksia arvioida asiaa vaikeutti se, että asiassa saadut selvitykset henkilöstön kielitaidon riittävydestä olivat puutteellisia.

¹⁰⁵ Aluehallintovirasto on asian käsittelyn yhteydessä (ESAVI/33245/2019, 7.4.202) nimenomaisesti pyytänyt kaupungin sosiaali- ja terveystoimea lausunnossaan antamaan myös selvityksen siitä, miten ostopalvelun kohteena olevassa ikääntyneiden asumis- ja hoivapalveluja tarjoavassa yksikössä varmistetaan kunkin työntekijän kohdalla kyseisen työntekijän tehtäviin riittävä suomen kielen taito.

Aluehallintoviraston käsittelemässä valvonta-asiassa huomiota kiinnittää se, että henkilöstön kielitaidosta on jopa vaikea antaa selvitystä siten, että sitä voitaisiin arvioida valvontaviranomaisen näkökulmasta. Toisaalta on havaittavissa, että kunnat ovat ainakin pyrkineet valvomaan kielikysymystä ostamissaan palveluissa. Aluehallintovirastot ovat kiinnittäneet huomiota omavalvontasuunnitelmien kehittämiseen kielikysymyksen valvontakeinona.

Kielilain kohdalla yleisimmin kyse on lähinnä ylimpien laillisuusvalvojen suorittamasta valvonnasta eikä tuomioistuINVALVONNASTA. Ylimmät laillisuuden valvojat ovat antaneet joi-takin ratkaisuja, joissa on sivuttu kielilain 25 §:n soveltamista. Ylimmistä laillisuuden valvo-jista erityisesti oikeusasiamiehellä on ollut keskeinen rooli kielikanteluiden tutkimisessa.¹⁰⁶

Mitä voidaan päätellä siitä, että ratkaisuja ei ole kovinkaan paljon – voitaneen todeta, että kyseisen tyyppisen oikeudellisen kysymyksen saattaminen tuomioistuINVALVONTAAN on varsin vaikeaa. Näin ylimmät laillisuuden valvojat ovat yleensäkin tosiasiallisen hallinto-toiminnan valvojina se taho, jonka puoleen kanteluihin voidaan kääntyä ja jotka voivat myös oma-aloitteisesti puuttua asiaan. Aluehallintovirastoilla on hieman näkymättömämpi eri-tyinen rooli sosiaali- ja terveyden huollon alueella.

106 Oikeusasiamiehen toimivalta kieli-asioiden valvonnassa rajautuu oikeusasiamiehen yleisen toimivallan mukaan, eli toiminta tulee olla vähintään julkista tehtävää. Näin esimerkiksi kielilain 24 §:n toiminnat, jotka eivät ole ns. viranomaistehtäviä tai 25 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä tai julkisia tehtäviä rajautuvat oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle. Esim. eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian vastaus 30.11.2020 EOAK/5649/2020 (Opas-tus- ja liputuskäytännön lainmukaisuus lentoasemilla).

4 Kielilain velvoitteiden toteutuminen toimeksiannetuissa julkisissa hallintotehtävissä ja muissa julkisissa tehtävissä

4.1 Hankintalainsäädäntö ja kielilain velvoitteet

Hankintalainsäädännön ja erityislakien valmistelun yhteydessä on kiinnitetty huomiota hankintoja tehtäessä kielellisten velvoitteiden toteutumiseen. Yksityisen palveluntuottajan kanssa solmittavassa sopimuksessa olisikin varmistettava, että hallintolakia, julkisuuslakia, kielilakia ja saamen kielilakia sovelletaan julkisiksi hallintotehtäviksi luokiteltavissa tehtävissä.¹⁰⁷ Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) eli hankintalain valmisteluaineistossa viitataan kielilain 25 §:ään. Annettaessa julkisia hallintotehtäviä muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi tulee myös varmistaa, että toiminnassa ylläpidetään kielilain 25 §:n edellyttämä palvelutaso. Tämä liitetään 10 §:ssä säädettyyn yksilön kielellisiin oikeuksiin ja 23 §:ssä säädettyyn viranomaisen velvollisuuteen antaa palvelua kansalliskielillä ja toteuttaa oma-aloitteisesti kielellisiä oikeuksia. Täten kaksikielisen viranomaisen kilpailuttaessaan palveluitaan, on hankintamenettelyssä varmistettava, että hankinnan tulos eli yksityiseltä palveluntuottajalta ostettu palvelu, toimii valtiolla ja kaksikielisissä kunnissa ja kuntayhtymissä sekä suomen että ruotsin kielellä. Kielelliset oikeudet tulisi ottaa huomioon jo hankintaa suunniteltaessa.¹⁰⁸

Kuntaliiton kielilain soveltamiseen liittyvän yleisen ohjeistuksen mukaan ostettaessa palveluja ulkopuolelta on otettava huomioon toiminnan laatu ja varmistettava, kuinka kielelliset oikeuden turvataan palveluja ostettaessa. Kaksikielisessä kunnassa on asiakkaan kanalta merkittävässä palveluissa turvattava, että palveluja annetaan molemmilla kielillä.¹⁰⁹ Uudenmaanliiton hankintaohjeissa on huomioitu kielikysymys. Kieli on yhtenä kriteerinä palveluntuottajien kanssa tehtävissä hankintasopimuksissa. Jos julkinen hallintotehtävä

107 HE 188/2012 vp, s. 28. Esimerkiksi passien toimitustehtävää Suomessa hoidettaessa tulisi antaa kielilain mukaista kielellistä palvelua. HE 188/2012 vp, s. 14.

108 HE 108/2016 vp, s. 72.

109 Kuntaliitto. Yleiskirje 22/80/2003, Auli Vali-Lintu, 3.10.2003. Kielilainsäädännön uudistus. <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2003/kielilainsaadannon-uudistus>

annetaan yksityisen toimijan hoidettavaksi, viranomaisen on kielilain 25 §:n mukaan varmistettava, että palvelu toimii samalla tavoin kuin viranomaisen hoitamana. Kilpailuttaessaan palvelujaan on kaksikielisen viranomaisen sen vuoksi varmistettava hankintamenettelyn yhteydessä, että hankinnan tulos, ostettu palvelu, toimii sekä suomeksi että ruotsiksi. Sama koskee myös maakunnan sopimusmenettelyä yksityisten toimijoiden kanssa valinnanvapauden puitteissa.¹¹⁰

Helsingin kaupungissa kielikysymystä on käsitelty hankinnan näkökulmasta yleisesti osana kaksikielisten palvelujen suunnittelua ja kehittämistä. Kaksikielisyyden kehittämistä koskevassa selvityksessä todetaan, että varsinkin kuntalaisia suoraan palvelevissa virastoissa kaksikielisen palvelun mielletään ensisijaisesti tarkoittavan, että paikalla on riittävästi kielitaitoista henkilöstöä. Tämä on keskeistä, mutta asiakaspalvelu käsitteenä on ymmärrettävä laajana ja muistettavan, että se kattaa myös muun muassa puhelinpalvelun ja neuvonnan, aula- ja vahtimestaripalvelut. Kielellisten oikeuksien huomioiminen on keskeistä esimerkiksi palveluhankinnoissa. Ruotsin kielen tarpeen arvioiminen tulee sisällyttää hankintoihin ja kilpailutuksiin jo suunnitteluvaiheessa. *”Laadun seuraaminen puolestaan vaatii virastoilta valppautta ja valmiutta reklamoida aina kun laatukriteerit eivät täyty.”*¹¹¹

Oikeusministeriö oli hankintalaista vuonna 2007 antamassaan lausunnossaan kauppa- ja teollisuusministeriölle kiinnittänyt huomiota siihen, että kielilain 25 §:n mukaan palvelun taso ei saa laskea siksi, että tehtävää hoitaa yksityinen. Kaksikielisen viranomaisen kilpailuttaessaan palveluitaan on varmistettava, että hankinnan tulos, yksityiseltä palveluntuottajalta ostettu palvelu, toimii valtiolla ja kaksikielisissä kunnissa sekä suomen että ruotsin kielellä. Palveluiden toimivuus molemmilla kansalliskielillä tulee varmistaa jo hankintamenettelyn yhteydessä. Tämä tarkoittaa, että palvelu molemmilla kielillä kirjataan tarjouspyyntöön tai hankintailmoitukseen selvästi tarjoajien ammatillista pätevyyttä koskevaksi tai muuksi vaatimukseksi. Palvelua kansalliskielillä ei voida asettaa pelkästään tarjouksen vertailuperusteeksi tai laatukriteeriksi. Tarjoajan tulee kyetä osoittamaan, että tarjottu palvelu pyritään toteuttamaan kansalliskielillä tarjouspyynnössä esitettyjen vaatimusten mukaisesti. Suomen- ja ruotsinkieliset palvelut on tosin mahdollista kilpailuttaa myös erikseen, kuten myös muunkielisten palvelujen tarve.¹¹²

110 https://www.uudenmaanliitto.fi/files/24508/Kaksikielinen_hallinto_kevyt_projektivaus.pdf.

111 Kaksikielinen Helsinki. Kaksikielisyysselvitys ja toimenpide-ehdotukset. Kaksikielinen Helsinki työryhmä 8.1.2015, s. 21–23. Mukana myös kielisuunnitelman laatimisohjeet. Liite 2.

112 Törnroos 2021, s. 11–13.

Työ- ja elinkeinoministeriön dokumentissa on otettu kantaa kielilain 25 §:n mukaiseen veloitteeseen otsikolla "*Hankinnan kohteen merkitys (kielilain 25 §)*". Dokumentissa todetaan, että oikeusministeriö kiinnitti erityistä huomiota hankinnan kohteen merkitykseen siinä, että kansalaisten kielelliset oikeudet toteutuvat myös hankinnan tuloksessa. Kielilain 25 §:n mukaan viranomaisen on varmistettava, että annettaessa julkinen hallinto-tehtävä yksityisen hoidettavaksi, palvelu toimii samalla tavalla kuin jos viranomainen itse huolehtisi palvelusta. Palvelun taso ei saa laskea siksi, että tehtävää hoitaa yksityinen. Näin ollen, kun kaksikielinen viranomainen kilpailuttaa palveluitaan, on hankintamenettelyssä varmistettava, että hankinnan tulos, yksityiseltä palveluntuottajalta ostettu palvelu, toimii valtiolla ja kaksikielisissä kunnissa sekä suomen että ruotsin kielellä. Palveluiden toimivuus molemmilla kansalliskielillä tulee näin ollen varmistaa jo hankintamenettelyn yhteydessä. Tämä tarkoittaa, että palvelu molemmilla kielillä kirjataan tarjouspyyntöön tai hankintailmoitukseen selvästi hankintalain 41 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaiseksi ehdokkaiden tai tarjoajien ammatillista pätevyyttä koskevaksi tai muuksi vaatimukseksi. Palvelua kansalliskielillä ei voida näin ollen asettaa ainoastaan tarjouksen vertailuperusteeksi tai laatuksiteriksi. Tarjoajan tulee kyetä julkisista hankinnoista annetun lain 46 §:n mukaisesti osoittamaan, että tarjottu palvelu pystytään toteuttamaan kansalliskielillä tarjouspyynnössä esitettyjen vaatimusten mukaisesti. Suomen- ja ruotsinkieliset palvelut on myös mahdollista kilpailuttaa erikseen. Jos palvelua tarvitaan muillakin kielillä, voidaan myös nämä kilpailuttaa erikseen. Palvelu muilla kuin kansalliskielillä on mahdollista asettaa tarjouksen vertailuperusteeksi. Kun tarjouspyyntöjä tai hankintailmoituksia laaditaan palveluja koskevissa tarjouskilpailuissa, on tällöin oikeusministeriön näkemyksen mukaan varmistettava, että ilmoitukset laadittaisiin molemmilla kansalliskielillä.¹¹³

Hankintalain 101 §:n mukaan hankintayksikön on toimitettava kansallisen kynnysarvon ylittävästä hankinnasta ja suunnittelukilpailusta julkaistavaksi kansallinen hankintailmoitus joko suomen- tai ruotsinkielisenä Hilmassa (internet-osoite [hankintailmoitukset.fi](https://tem.fi)). Itsessään hankintojen ilmoittaminen Hilmassa tuottaa kaksikielisille viranomaisille ongelmia. Hilmassa ei ole ilmoitusten kieliversioita. Periaatteessa on katsottu, että kaksikieliset viranomaishankintayksiköt ovat tilanteessa, jossa ne eivät pysty noudattamaan kielilain veloitteita hankinta-asiakirjojen laatimisesta sekä suomen että ruotsin kielellä, vaikka hankintalain mukaan toimivatkin. Tarjoajat eivät kuitenkaan näe hankintojen nykytilanteen mukaisessa kaksikielisyydessä merkittäviä ongelmia. Tarjoajaehdokkaat jäävät pois kilpailutuksesta erittäin harvoin vain sen vuoksi, että hankinta-asiakirjat ovat yksikielisiä. Hankintayksilöiden vaatima tarjosten laatimiskieli vaikuttaa hieman useammin estävänä tekijänä. Julkisten hankintojen neuvontayksikön (JHNY) vuonna 2021 tekemässä selvityksessä kyselyyn vastanneista tarjoajista yksikään ei ilmaissut, että hankintalain

113 <https://tem.fi/documents/1410877/2132242/Kielilaki.pdf/c6dd8223-044d-49cf-a9af-b9489f3de7f5/Kielilaki.pdf>.

säännökset estäisivät niitä nauttimasta kielilain mukaisista oikeuksistaan. Kyselyn mukaan sekä hankintayksiköt että tarjoajat suhtautuivat kielteisesti siihen, että hankintalainsäädännössä säädettäisiin pakollisesta kaksikielisyydestä hankintamenettelyissä.¹¹⁴

Hankintojen kaksikielisyyteen ohjaavissa ohjeissa lähdetään nimenomaan valtion viranomaisten ja kaksikielisten kuntien velvoitteista, mikä sinänsä on laajassa mielessä keskeistä. Toisaalta kuitenkin on otettava huomioon se, että myös yksikielinen kunta voi joutua tulkitsemisen avulla vastaavan veloitteen kohteeksi. Tällöin ei siis hallintolain mukaisesti riitä muun sopivan kielen käyttö vaan nimenomaan toisen kansallisen kielen. Näin ollen, kun yksikielinen kunta ostaa ostopalveluja, tulee palveluntarjoajan olla tietoinen myös tästä kielilain mukanaan tulevasta veloitteesta.

Korkein hallinto-oikeus sekä ylimmät laillisuuden valvojat ovat katsoneet mahdolliseksi eriyttää palvelujen saantia eri kieliryhmille palvelun saannin varmistamiseksi. Näin kaikkien hankintojen ei tarvitse kohdella kieliryhmiä samalla tavalla. Kuitenkin on otettava huomioon se, että vaikka tietynkieliset palvelut olisi eriytetty omaan yksikköönsä, myös toista kieltä osaavilla tulee olla oikeus hakeutua näihin palveluihin.¹¹⁵ Voidaan myös nähdä se, että ostopalvelu ei tarkoita välttämättä heikennyksiä palveluun, vaan se voi olla nimenomaan keino sen takaamiseksi ja kolmatta sektoria hyödyntäen. Näin on kuitenkin jossain määrin ongelmallinen kielilain 25 §:n ensimmäisen ja toisen virkkeen välinen suhde. Ensimmäisen virke automaattisesti velvoittaa kielelliseen palveluun julkisia hallintotehtäviä hoitavia, vaikka toinen virke varmistamisvelvollisuuden ohella olisi asianmukaista mahdollistaa kohdennettujen palvelujen hankinta. Tällöin tulee huomioon otettavaksi kielilain 6 §:n 2 momentti ja sen mahdollistamat erityisjärjestelyt.

4.2 Kaksikielisyyksivaatimuksen huomioiminen julkisissa hankinnoissa

Koska asioita ei ole juuri mennyt markkinaoikeuden käsiteltäväksi, katsottiin aiheelliseksi tarkastella myös sitä, kuinka viranomaiset eli lähinnä kunnat ovat hankinnoissaan huolehtineet kielellisten oikeuksien toteutumista. Esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan Sairaanhoidopiirin kuntayhtymän EU-hankintailmoituksessa HUS Akuutti sairaankuljetus

114 JHNY:n selvitys. Kaksikielisten hankintojen hyödyntäminen edellyttää Hilman kehittämistä.

115 Oikeusasiamies katsoi ratkaisussaan EOA 25.4.2014 Dnro 2533/4/13 (Kielellinen yhdenvertaisuus hoidon järjestämisessä), että tasapuolinen kohtelu edellyttää, että hoitoon pääsyssä ei ole olennaisia ajallisia eroja siitä riippuen, millä kielellä henkilö haluaa terveydenhuollon palveluja saada.

(25.3.2019) edellytetään sekä Länsi-Uudenmaan/Lohjan sairaanhoitoalueella, Porvoon toimivilla yksilöillä oltavan kuljetuksessa mukana yksi ruotsin kielen taitoinen sairaankuljettaja/hoitaja.¹¹⁶ Näin siis meneteltiin, vaikka ensihoitopalvelujen sopimusmallista ei löydy erillistä kohtaa kieltä koskevista ehdoista.¹¹⁷

Selvityksen osana toteutettiin pienimuotoinen tutkimuksellinen otanta, kuinka viranomaisen toimeksiannossa suoritettavissa tehtävissä kielellisten oikeuksien turvaamisesta huolehditaan. Selvitys kohdistettiin Hilmassa keväällä maaliskuu-toukokuussa 2021 julkaistuihin hankintailmoituksiin, joiden katsottiin olevan erityisen merkityksellisiä kielilain 25 §:n velvoitteiden näkökulmasta tai muodostavan jonkinlaisen rajatapauksen. Viranomaisen tulee julkisia hallintotehtäviä ostaessaan palvelusitoumuksella tai vastaavasti huolehtia siitä, että kielelliset palveluvelvoitteet tulevat toteutuneiksi. Lisäksi muiden kuin julkisten hallintotehtävien kohdalla tulee huolehtia säännöksen sanamuotoa vastaavasti kielellisistä velvoitteista. Näin ollen viranomaisten huolehtimisvelvollisuus kielellisten velvoitteiden täyttymisestä tulisi näkyä jollakin tavoin hankintailmoitusten vaatimuksissa.

Eryyisesti keskityttiin sellaisten hankintojen laajassa mielessä tukitehtäviin, joiden osalta kielibarometreissä todettiin olevan ongelmia. Esimerkiksi vuoden 2012 kielibarometristä ilmeni, että kaksikielisten kuntien suomenkielisillä vähemmistöillä ei pääsääntöisesti ole moitittavaa julkisten ja yksityisten palveluiden saamisessa omalla äidinkielellään,¹¹⁸ kun taas yksi neljästä ruotsinkielisen vähemmistön edustajasta kokee saavansa palveluita ruotsiksi vain harvoin tai ei koskaan. Joka kolmas ruotsinkielinen kokee, että omakielinen palvelu omassa kunnassa on huonontunut, kun taas joka kolmas suomenkielinen kokee, että omakielinen palvelu on parantunut. Kaksikielisten kuntien ruotsinkielisten vähemmistöjen mukaan ehkä hieman yllättäen nimenomaan valtion viranomaisilla on suurempia haasteita ruotsinkielisten palvelujen tarjoamisessa kuin kunnilla. Eryyisesti koettiin, että hätäkeskukset eivät pystyneet tarjoamaan sellaista kielellistä palvelua kuin niiltä edellytetään. Kunnissa teknisellä sektorilla koetaan olevan huonoimmat valmiudet tarjota palveluja ruotsin kielellä. Suurimmat odotukset kohdistuvat toimivaan terveydenhuoltoon omalla kielellä. Valtion sektorilla hätäkeskuksen, pelastuslaitoksen, poliisin sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten palvelut saavat melko huonoja arvosanoja.¹¹⁹

116 <http://husd360fi.oncloudos.com/kokous/2019330928-6-1.PDF>

117 Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2013, s. 38.

118 Jonkin verran ongelmia on saattanut olla suomen kielellä saatavissa lääkäripalveluissa. Pietarsaaren Sanomat 22.4.2020 (Aluehallintovirasto selvittää kaksikielisyyden toteutumista Pietarsaareissa – sote-johdaja vakuuttaa että potilasturvallisuus ei ole vaarantunut) <https://www.pietarsaarensanomat.fi/uutinen/593450>.

119 Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2013, s. 36–37. Eryyisesti Vantaan, Espoon ja Kokkolan kaltaiset kunnat olivat viime vuosina panostaneet aktiivisesti kielellisten palvelujensa parantamiseen.

Huostaanotettujen ruotsinkielisten lasten laitoshoitopaikoissa on puutteita, kun sekä laitospaikat että perhekodit kilpailutetaan keskitetysti, joten tarvitaan tuottajia, jotka täyttävät kielelliset kriteerit kilpailutuksessa. Vanhustenhuollossa ollessa pyrkimyksenä avohoito, on tämä samalla merkinnyt, että hoitopaikkojen määrä on vähentynyt ja samalla myös on tullut rajoitetummaksi saada palvelua ruotsiksi.¹²⁰

Haku kohdistettiin CPV-koodilla¹²¹ palveluhankintoihin ja erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen palveluhankintoihin.¹²² Yleensä tällaisten tutkimusten tekemistä vaikeuttaa se, että hankintailmoituksia ei enää suoraan julkaista, vaan Hilma edellyttää rekisteröintiä. Hilmaan rekisteröityminenäkään ei avaan tarjouspyyntöä kokonaisuudessaan, vaan niiden saaminen edellyttää rekisteröitymistä vielä erikseen hankintayksiköiden käyttämien palveluntarjoajien rekisterin käyttäjäksi. Hankinta-asiakirjojen saaminen kunnilta julkisuuslain mukaan osoittautui vaikeaksi.¹²³

Hankintailmoituksia pyydettiin suoraan hankintayksiköiltä. Valtion viranomaisilta ja kunnilta niitä pyydettiin julkisuuslain perusteella. Hilman osalta hankinnoissa on nykyjärjestelmässä vain yleiset tiedot hankinnan kohteesta ja ohjaus hankintayksikön käyttämän palveluntarjoajan järjestelmään. Hilma myös kysyttäessä ohjaa kyseisten palveluntarjoajien järjestelmiin. Palveluntarjoajien järjestelmät taas edellyttävät kirjautumista heidän käyttäjäkseen. Lähtökohtainen oletama, mitä kirjautumisessa edellytetään, on yritys. Vaikka järjestelmä saattaisi mahdollistaa kirjautumisen järjestelmään ilman oletusarvoisena olevaa

120 Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2013, s. 56–57.

121 CPV-koodiksi kutsutaan yhteisellä hankintanimistöllä (Common Procurement Vocabulary, CPV) tarkoitettua yhteisestä hankintasanastosta (CPV) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2195/2002/EY mukaista viitenimikkeistöä. Hankintanimikkeistöä käytetään hankinnan kohteen kuvaamisessa hankintailmoituksissa. Koodit mahdollistavat tuotekohtaiset hakupalvelut. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ilmoittaminen/cpv-koodit>.

122 Palveluhankintojen koodit ovat 50-98 alkuisia. Näistä valikoitiin erityisesti 50000000-5 Korjaus- ja huoltopalvelut, 60000000-8 Kuljetuspalvelut (jätteen kuljetusta lukuunottamatta), 70000000-1 Kiinteistöpalvelut, 72000000-5 Tietotekniset palvelut: neuvonta, ohjelmistojen kehittäminen, Internet ja tuki, 75000000-6 Julkishallinnon palvelut, maanpuolustus ja sosiaaliturvapalvelut. 80000000-4 Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen palvelut, 85000000-9 Terveyspalvelut ja sosiaalitoimen palvelut, 92000000-1 Virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalvelut sekä 98000000-3 Muut yhteisöön liittyvät, yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut. Pääasiallinen haku kohdistui nimenomaan terveys- ja sosiaalitoimen palveluihin, mutta otantaa tehtiin myös muiden koodiluokkien hankintoihin. Koodit. Julkiset hankinnat Euroopan unionissa. Yhteisen hankintasanaston (CPV) käyttöopas. Euroopan komissio. https://simap.ted.europa.eu/documents/10184/36234/cpv_2008_guide_fi.pdf.

123 Jopa isolle kunnalle kirjaamoon lähetettyyn hankintailmoituksella yksilöityyn pyyntöön ei vastattu viikkoihin. Pyyntö maininnalla aikaisemmasta pyynnöstä toistettiin parin viikon kuluttua, mutta tästä huolimatta asiakirjoja ei toimitettu julkisuuslain mukaisessa kuukaudenkaan määräajassa.

ALV tai Y-tunnusta, ehdottomina kirjautumisedellytyksinä on oletusarvoisena esimerkiksi yrityksen toimiala, henkilöstömäärä jne. Useat hankintayksiköt, joilta hankintailmoituksia pyydettiin heidän Hilmassa mainitsemastaan yhteysosoitteesta (tai yleensä kirjaamosta), ohjasivat vain menemään Hilmaan ja katsomaan sieltä.¹²⁴ Osasta hankintayksiköistä ei tullut edes minkäänlaista vastausta – edes useampaan pyyntöön. Pyyntöjä tehtiin vajaasta viidestäkymmenestä hankinnasta ja useissa tapauksissa pyyntö toistettiin. Hankintailmoitus sähköpostiin saatiin vain muutamista hankinnoista.¹²⁵ Tämä selkeästi vaikuttaa tämän selvitysosuuden luonteeseen, jossa käydään läpi joitakin hankintailmoituksia eräine näkökohtineen. Kuitenkaan nimenomaista feikkiyritystä ei tätä varten alettu tehdä, vaan hankinta-asiakirjoja pyydettiin samassa ominaisuudessa kuin esimerkiksi kuka hyvänsä asiasta kiinnostunut kuntalainen pyytäisi. Lisäksi varsin useat hankinnat kevään 2021 aikana koskivat selkeästi teknisiä laitehankintoja, rakentamista tai vastaavaa, joita koskevia hankinta-asiakirjoja ei pyydetty. Hankintailmoituksissa keskityttiin kaksikielisten kuntien ja valtion hankintoihin.¹²⁶

124 Sekä Hilman tekninen tuki että kilpailutuslupien tarjoava Cloudia Oy, jota useat hankintayksiköt käyttävät, neuvontaa asiasta kysyttäessä myös katsoivat yhdeksi mahdollisuudeksi pyytää hankinta-asiakirjoja suoraan hankintayksiköiltä, koska rekisteröinnissä esimerkiksi Cloudialle tulisi ilmoittaa joka tapauksessa jonkinlaisen yrityksen olemassaolo. Osa hankintailmoituksista pyydettiin henkilön nimellä ja osa tätä varten avattuun google.mailin sähköpostiosoitteeseen, jonka nimessä esiintyi kielitutkimus.

125 Joukossa oli muutama hankintayksikkö, erityisesti pieniä ja keskisuuria kuntia sekä valtion viranomaisia, joista hankintailmoitus lähetettiin heti.

126 Yksikielisessä kunnassa ei hankinnoissa, joita voitaisiin pitää jopa viranomaisaloitteisena julkisten hallintotehtävien hoitamisena, ei tuoda esiin kaksikielisyyttä. Esimerkiksi Naantalin kaupunki 7.4.2021 kansallinen hankintailmoitus. Tarjouspyyntö 339159 (Kiinteistöjen laitteistojen lakisääteisten tarkastusten puitesopimus 2021–2023).

Osassa hankinnoissa on jo hankinnan sisällössä tarve hankkia¹²⁷ sitä yhtäläisesti sekä suomeksi että ruotsiksi, kuten puheterapiapalveluissa.¹²⁸ Kaksikieliset kunnat ovat ilmeisesti perusteiltaan valmiita huomioimaan kaksikielisyyden vaatimukset luontevasti. Sen sijaan asia voi olla vieraampi osalle valtion viranomaisista. Esimerkiksi rikosseuraamusviraston toteuttaessa päihdekuntoutuksen palveluhankintaan, hankinnassa ei vaikuteta huomioidun ollenkaan eri kielisten vankien tarpeita. Tosin kyse ei ollut tässä vaiheessa vielä varsinaisesta hankinnasta, vaan markkinakartoituksesta.¹²⁹ Kielilain 40 §:n 1 momentin mukaan sinänsä säädetään, että sen estämättä, mitä 6 §:ssä säädetään, ovat vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavat yksiköt yksikielisesti suomenkielisiä. Lisäksi oikeusministeriön asetuksella voidaan 1 momentissa tarkoitettuihin yksikköihin perustaa yksi tai useampikielinen tai kaksikielinen osasto. Kuitenkaan tämä ei poista yksilön oikeuksia, ja kyse on julkisesta hallintotehtävästä, joten kielilain 25 §:n mukaisesti tulisi huolehtia siitä, että alustavasti on tarjolla myös ruotsinkielisiä (ja mahdollisesti muunkin kielisiä) palveluja.

Espoon kaupungin (s-r) useiden pääkaupunkiseudun kuntien kanssa (Hanko, Inkoo, Kauniainen, Kirkkonummi, Lohja, Perusturvakuntayhtymä Karviainen, Raaseporin kaupunki ja Siuntion kunta) yhdessä toteuttamassa hankinnassa ikääntyneiden tehostetusta palveluasumisesta henkilöstöä koskeva kielitaitovaatimus asetettiin suoraan tietyille osalle henkilöstöä. Riittävänä kielitaitona tarkoitetaan sitä, että henkilöstö pystyy hoivakodin palvelukielellä keskustelemaan asiakkaiden, läheisten, muun henkilöstön ja yhteistyötahojen kanssa sekä tekemään tarvittavat asiakkaan asiakirjamerkinnot. Suomenkielisessä asumispalveluyksikössä vähintään 75 prosenttia henkilöstöstä puhuu äidinkielenään suomea tai heillä on todistus hyvästä suomen kielen taidosta. Ruotsinkielisessä

127 Turun kaupungin (s-r) videon tekstityksen minuuttihinta kysytään tarjouspyynnössä erikseen suomen kielellä ja erikseen ruotsin tai englannin kielellä. Ruotsin kieli rinnastetaan siis englantiin. Turun kaupunki. Kansallinen hankintailmoitus. TARJOUSPYyntÖ 3032-2021. Päiväys 05.05.2021. Videoiden ja äänisisältöjen tekstityspalvelu.

128 Esim. Pargas stad. Hilma 19.3.2021 (ilmoituksen numero 2021-068235) EU Talterapi för barn och ungdomar inom medicinsk rehabilitering. Paraisten (r-s) kohdalla puheterapiapalvelun palveluntuottajia hankittiin täydentämään oman kunnan palveluja hankintailmoituksella saman verran sekä ruotsiksi että suomeksi, mikä vastaa myös lähtökohtaisesti kunnan kielijakaumaa. Esim. Espoon kaupunki. Sosiaalipalvelut ja muut erityispalvelut – hankintasopimukset – hankintailmoitus. Tarjouspyyntö 3121/02.08.00/2017. Puhe- ja toimintaterapiapalveluiden hankinta. Espoon kaupunki (s-r) osti palveluja sekä suomeksi että ruotsiksi (suhdelukuna esimerkiksi puheterapian arviointikäynneissä suomenkielisiä 50 ja ruotsinkielisiä 10). Henkilöstöä koskevana kielivaatimuksena myös alihankkijoiden osalta edellytettiin hyvää suomen kielen taitoa ja ruotsinkielisiä palveluja tuottavilta vähintään hyvää ruotsin kielen taitoa. Puheterapiapalvelujen kohdalla edellytettiin äidinkieltä vastaavaa taitoa.

129 Rikosseuraamuslaitos. Markkinakartoitus – Päihdekuntoutuksen palvelut Viite/diaari-numero: 2/233/2021 Hankinnan/sopimuksen tyyppi: Palvelu, Liite 2 sekä Liite 1. Alustava palvelukuvaus päihdekuntoutuslaitosten kilpailutuksesta.

asumispalveluyksikössä vähintään 75 prosenttia vakituisesta henkilöstöstä puhuu äidinkielenään ruotsia tai heillä on todistus hyvästä ruotsin kielen taidosta. Kaksikielisessä yksikössä työskentelevän henkilön äidinkieli tulee olla toinen yksikön palvelukielistä, tai osaaminen muutoin kiitettävällä tasolla. Yksikön toisen palvelukielen osaamisen tulee olla vähintään tyydyttävällä tasolla.¹³⁰ Vaikuttaa siltä, että aluehallintoviraston toiminnalla valvontaviranomaisena on saattanut olla vaikutusta kielitaitovaatimusten asettamiseen.¹³¹

Turun kaupungin (s-r) vastaavatyypisessä ikääntyneiden palveluasumista ja tehostettua asumista koskevassa hankinnassa hankinta jakautuu suoraan erikseen neljään osakokonaisuuteen: palveluasumiseen ja tehostettuun palveluasumiseen suomenkielisille ja ruotsinkielisille erikseen. Turun hankinnassa tuodaan myös heti aluksi esiin se, että palvelussa on noudatettava, mitä kielilaisissa (423/2003) ja muussa kielilainsäädännössä säädetään. Lisäksi esimerkiksi tehostetun ruotsinkielisen palveluasumisen edellytettiin toimivan suomenruotsalaisen kieli- ja kulttuuritaustan mukaisesti. Palveluyksikön arkipäivä, juhlatilaisuudet ja yksikön toiminta ovat ruotsinkielisiä. Kielitaitovaatimuksena edellytettiin koko henkilökunnalta riittävää kielitaitoa siten, että henkilöstö pystyy keskustelemaan myös asiakkaiden läheisten, muun henkilöstön ja yhteistyötahojen kanssa. *”Välittömä asiakastyötä tekeville henkilöillä tulee olla hyvä suullinen ja kirjallinen suomen ja/tai ruotsin kielen taito.”*¹³² Välittömän asiakastyön käsitteen voidaan ajatuksellisesti katsoa kytkeytyvän kielilain 25 §:n toisen ja kolmannen virkkeen eroon ja täten erilaisiin laatuvaatimuksiin.

Turun kaupungin (s-r) kaupunkiopastamisen suunnittelupalvelua koskevassa hankintailmoituksessa edellytetään, että *”opasteissa käytetään kolmea kieltä: suomi, ruotsi ja englanti”*. Esimerkkiopasteena voi käyttää jo olemassa olevaa Tuomiokirkkotorin opastepylonia, joka on toteutettu Turun kaupungin opastekonseptin mukaan. Huomioitava kuitenkin olisi, että jokainen opaste olisi sisällöltään yksilöllinen suhteessa paikkaan,

130 Espoon kaupunki. Sosiaalipalvelut ja muut erityispalvelut – hankintasopimukset – hankintailmoitus (DPS) osallistumispyyntö 5450/2018. Päiväys 23.11.2020. Ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen hankinta.

131 Sen sijaan toisin kuin ikäihmisten asumispalvelujen kohdalla lyhytterapian kielitaitovaatimuksena on ainoastaan se, että tarjoaja vakuuttaa, että sen henkilöstö osaa palvella tarvittaessa Espoon kaupungin kolmella asiointikielellä: suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Espoon kaupunki. Sosiaalipalvelut ja muut erityispalvelut – hankintasopimukset – hankintailmoitukset. tarjouspyyntö 234/2021. 28.04.2021. Työkykyä edistävän lyhytterapian hankinta. Palvelukieli määräytyy asiakkaan äidinkielen mukaan. Tarjouspyyntö, liite 1. Hankinnan kohteen kuvaus 13.4.2021 234/2021.

132 Turun kaupunki. Sosiaalipalvelut ja muut erityispalvelut – hankintasopimukset – Hankintailmoitus (DPS) OSALLISTUMISPYYNTÖ 15161-2019. Ikääntyneiden tehostettu palveluasuminen ajalle 1.9.2021 (tavoite) –31.8.2026 (1 v + 1 v optiot) OSALLISTUMISAIKA 15.4.–18.5.2021. Myös palvelukuvauksessa. Osallistumispyynnön liite 1 15161-2019 luettelaa palveluille asetetut lait ja viranomaismääräykset ja näiden joukossa kielilaki.

jossa opaste sijaistee.¹³³ Hankinnassa on sinänsä huomioitu ruotsin kielen vaatimus, mutta mahdollista olisi ollut viitata suoraan kielilain 33 §:n vaatimukseen. Näin hankinnan ehdottomat kielilain soveltamiseen liittyvät laatuvaatimukset kävisivät suoraan ilmi tarjouspyynnöstä.¹³⁴

Kielilain vaatimusten sisällyttämistä suoraan hankintailmoitukseen on saattanut ajatuksellisesti rajoittaa se, että puutteet kalustossa ja infrastruktuurissa tarjouksen tekohetkellä eivät ole välttämättä esteitä tarjousvertailuun hyväksymiselle.¹³⁵ Tätä ajattelua saattaa tukea myös se, että laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003) 8 §:n mukaan virkaan tai muuhun palvelussuhteeseen otettaessa otetaan huomioon myös sellainen hakija, joka on osoittanut vaaditun kielitaidon hakuajan päätyttyä, jos tämä ei viivytä asian käsittelyä. Kielilain veloitteiden asettamista suoremmin hankinnassa tämän ei tulisi estää.

Espoon kaupungin (s-r) suorahakupalvelua koskevassa hankinnassa ei ole nähty tarvetta kiinnittää huomiota kielikysymykseen.¹³⁶ Periaatteessa tämä saattaisi olla näitä muita julkisia tehtäviä, vaikka sinänsä tehtävien täyttämistä voidaan pitää julkisena hallinto-tehtävänä. Suorahakupalvelun tehtävänä olisi toimia rekrytointia täydentävänä palveluna niille ammattialoille, joihin kaupunki ei löydä omilla menetelmillään sopivia työntekijöitä. Suorahakupalvelu voisi kohdistua mille tahansa kaupungin tehtävänimikkeelle, mutta keskittyä pääosin ICT-tehtäviin, ylempään johdon tehtäviin sekä hallinnon tehtäviin.¹³⁷

133 Turun kaupunki. EU-hankintailmoitus. Tarjouspyyntö 12324-2020. Päiväys 22.12.2020. Kaupunkiopastamisen suunnittelupalvelu. Päiväys on saadun hankintailmoituksen päiväys. Kaksikielisten viranomaisten opasteiden tekstien tulisi olla tasapuolisesti molemmilla kansalliskielillä. Julkaisujen kohdalla on suositeltu käytettävän yhtä suurta kirjainkokoja molemmille kielillä. HE 92/2002 vp, s. 87; Valtioneuvoston selvitys kielilainsäädännön toteutumisesta 2013, s. 46; Kansalliskielistrategia (2012), s. 55. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö on koskenut muun muassa kaksikielisten kuntien tiedottamista sekä ratkaisuja tilanteissa, joissa kylteissä on käytetty kokonaan tai pääasiallisesti englanninkieltä, kuten esim. EOA 20.11.2018 EOAK/4345/2017 (Lentokieltoaluetta osoittavassa kyltissä on käytetty kansalliskieliä);

134 Tämä vähentäisi sitä, että valituksessa vedottaisiin siihen, etteivät kielitaitovaatimukset ole välttämättömiä. Sinänsä tapauksessa MAO 501/18 8.10.2018 on kyse erityyppisestä tilanteesta, mutta tällainen saattaisi ilmetä myös kaksikielisyysvaatimusten yhteydessä.

135 Esim. MAO 323/17 8.6.2017; KHO 7.11.2016/4665 (muu päätös).

136 Espoon kaupunki. EU-hankintailmoitus. Tarjouspyyntö 6445/2020. Päiväys 13.04.2021. Suorahakupalvelun hankinta.

137 Yleinen määrittely on varsin laaja ottaen huomioon, että virkasuhteisen henkilökunnan suhteen pääsääntö on julkinen hakumenettely. Esim. KHO 2013:147, KHO 2009:93.

Siuntion kunnan (s-r) tilavarausjärjestelmän hankintaa voidaan pitää hankintana, joka on muu kuin julkisiin hallintotehtäviin kohdistuva hankinta teknisen tukipalvelun tyyppisenä hankintana. Siuntion kunnan hankintailmoituksessa ON-Premise-palvelimella toteutettava tilavarausten tietojärjestelmästä, on huomioitu kaksikielisyyden vaatimukset sekä käyttöön ohjauksessa että käytössä. Toimittajan edellytettiin jakavan koulutustilanteen yhteydessä kirjallinen käyttäjä- ja pääkäyttäjätasoinen ohjeaineisto, josta on käytettävissä ainakin suomenkieliset ja ruotsinkieliset ohjeet. Käyttöliittymältä edellytettiin myös kaksikielisyyttä, mikä voidaan toteuttaa käyttöliittymän kielivalinnalla tai siten, että tietokenttien otsikot esitetään kahdella kielellä yhtäaikaaisesti. Käyttöohjeet tuli olla saatavilla sekä suomen- että ruotsinkielisinä.¹³⁸ Siuntion kunnan hankinta on hyvä esimerkki kielilain 25 §:n kolmannen virkkeen tyyppisestä hankinnasta, jossa kielivelvoitteesta huolehditaan. Hankinnalle asetetut kielivaatimukset olisivat todennäköisesti samantyyppiset ilman sääntelyäkin, mutta säännös taustalla varmistaa kyseisten vaatimusten asettamista.

Vähän vastaavan tyyppinen Espoon kaupungin (s-r) hankinta asiakasohjausratkaisusta on sen sijaan mielenkiintoinen. Hankinnan kohteena oli ilmoittautumis-, vuoro- ja jononhallinta- ja infonäyttöjärjestelmä. Tavoitteena oli hankkia koko järjestelmä ja siihen liittyvät laitteet, kuten kioskit ja näytöt, palveluna. Järjestelmä ja laitteet tulevat käyttöön useassa Espoon kaupungin terveystalouden ja asiointikohteessa. Kohteet ovat erilaisia ja tilaajan tulee hankkia eri toimipisteisiin heidän tarpeitaan vastaava palvelukokonaisuus. Hankinnan tavoitteena oli saada käyttöön ammattilaisen työtä tehostavat ja asiakaskokemusta parantavat laitteet ja järjestelmät.¹³⁹ Hankintayksikön esittelystä ei käy ilmi kaksikielisyyttä.¹⁴⁰ Vaikuttaa siltä, että kaksikielisyysskysymystä ei mainita liiteasiakirjoissakaan. Käyttöohjeet edellytetään toimitettavan suomeksi. Vikatilaviestintä tapahtuu oletusarvoisesti suomen kielellä. Viestintää voidaan laajentaa myös englannin kielelle.¹⁴¹ Tässä voidaan katsoa olevan kyse ainakin kielilain 25 §:n kolmannen virkkeen tyyppisestä hankinnasta. Teknisen hankinnan luontoisena kaksikielisyyteen ja kielivalintojen toteutumisen käytettävyyteen vaikuttaa jätetyn kiinnittämättä huomiota.

138 Siuntion kunta. Tarjouspyyntö. Tilavarausjärjestelmä 7.5.2021. Hankinnan kohteen kuvaus 13:05.

139 Espoon kaupunki. Asiakasohjausratkaisujen hankinta. Hankintailmoitus (TED F02). Vastaanotettu Hilmaan 4.5.2021. Ilmoituksen numero 2021-072555. TED numero 2021/S 089-229525.

140 Espoon kaupunki. EU-hankintailmoitus. Tarjouspyyntö 2517/2021. Päiväys 04.05.2021. Asiakasohjausratkaisujen hankinta.

141 Liite 1. Hankinnan kohteen kuvaus. Asiakasohjausratkaisun hankinta Espoon kaupungille. 1.3.2021. Liite 1.1. tarjousohjeet ja vertailuperusteet. Espoon asiakasohjausratkaisun hankinta, tarjouspyynnön liite 2517/2021. Liite 1.2. Käytettävyyssarvioinnin ohje. Asiakasohjausratkaisujen hankinnan tarjouspyynnön liite. Pääsopimus >toimittaja>:n Asiakasohjausratkaisun toimittamisesta ja ylläpitopalveluista Espoon kaupungille, x.x.20xx. Asiakasohjausratkaisujen hankinta. Liite 5.3. Palveluhallinta ja palveluyhteistyö.

Lähtökohtaisesti vartiointitoimintaa on pidetty julkisena hallintotehtävänä. Tällä kannalla on ollut myös perustuslakivaliokunta.¹⁴² Julkisyhteisöjen hankkiessa vartiointipalveluja, he hankkivat sellaisia palveluja, jotka ovat saattaneet osittain jossakin vaiheessa kuulua esimerkiksi virkasuhteessa olleille vahtimestareille. Ostopalveluna palvelua hankittaessa vartiointitoiminnalle ei vaikuteta kuitenkaan asetettavan muita kielitaitovaatimuksia kuin aiheellisena pidettyä suomen kielen taitoa. Esimerkiksi Turun kaupungin vartiointitoimintaa koskevassa hankinnassa palvelutuotannossa käytettävän henkilöstön edellytetään osaavan puhua ja kirjoittaa vain suomen kielellä. Myös palveluntuottajan kanssa asiointi ja raportointi tapahtuu suomen kielellä. Näin siitä huolimatta, että kauppatörin Monitorissa tulee olla kaksi vartijaa osan päivästä. Monitorissa vartijan tehtävänä on vastata turvallisuudesta asiointiympäristöstä yleisissä tiloissa sekä turvata jonotustilanteita mm. vuoronumeroautomaatin käytössä yms. Hyvinvointitoimialan paikallisvartiointi- ja turvamiespalveluihin kuului muun muassa opastustehtävät.¹⁴³

Kun hankintayksikkönä toimii kunta, kunnallishallinnon perusteiden mukaan myös kunnan asukkaat valvovat kunnan toimintaa itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Jotta kuntalaiset voivat osallistua ja vaikuttaa, tarvitsevat he myös tietoa ja käytännössä aktiivisia kuntalaisia. Kuntalaisten taholta kunnan hankintayksikkönä (tai hajautetusti vielä kunnan sisällä) toimimista on vaikea seurata, koska hankintojen seuraaminen on tehty yleisestikin varsin vaikeaksi. Tässä selvityksessä oli kyse kielilain 25 §:n velvoitteiden toteutumisesta hankinnoissa (valtiolla ja kunnilla), jotka saattaisivat kiinnostaa kaksikielisissä kunnissa kuntalaisia. Hankintailmoituksen saaminen julkisuuslain perusteella osoittautui varsin vaikeaksi – ja vaati yleensä useamman pyynnön. Jos sähköpostitse tehtyyn pyyntöön yleensä vastattiin, niin ohjaus oli Hilman järjestelmään. Hilman järjestelmä taas ohjaa kunkin hankintayksikön käyttämään palveluntuottajan järjestelmään, joka taas edellyttää erillistä rekisteröitymistä. Rekisteröitymisen ehdottomiksi edellytyksiksi on taas asetettu lähtökohtaolettamaksi tiedot yrityksen olemassaolosta yritystunnuksineen, toimialat ja henkilöstömäärät. Näistä useimmat ovat järjestelmässä ehdottomia edellytyksiä, joita ilman järjestelmään kirjautuminen ei ole mahdollista. Lisäksi ohjaus järjestelmän käyttöön

142 PeVL 22/2014 vp – HE 22/2014 vp. Perustuslakivaliokunta lakia yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015) säädettäessä totesi, että ”valiokunta on pitänyt selvänä, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät vartijoiden ja järjestyksenvälvojen tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä.” Toisaalta myös kaksikielisten poliisilaitosten kaksikielisyydelle oli ominaista rinnakkaisuus että poikittaisuus. Poliisin asiakaspalveluprosessit, erityisesti ruotsinkielisten asiakkaiden palvelua koskevat, eivät ole kaikilta osin optimaalisia kielilainsäädännön näkökulmasta. *Heittola* 2017. Poliisin kielipalvelujen kehittämisestä. Kansalliskielistrategian toimitasuunnitelman loppuraportti 2015–2019, s. 24–26.

143 Turun kaupunki. Sosiaalipalvelut ja muut erityispalvelut – hankintasopimukset – hankintailmoitus TARJOUSPYINTÖ 1328-2021. Päiväys 04.05.2021. Turvallisuus ja vartiointipalvelut.

ostopalveluina toteutettuja. Tätä varten käytiin läpi joitakin yhdenvertaisuussuunnitelmia¹⁴⁶ keskittyen nimenomaan viranomaisten yleisiin yhdenvertaisuussuunnitelmiin.¹⁴⁷ Yhdenvertaisuussuunnitelmien ohella on myös valotettu niiden suhdetta erillisiin kielisuunnitelmiin.

Helsingin kaupungin (s-r) yhdenvertaisuussuunnitelmassa todetaan kaupungilla olevan kaksikielisyystoimikunta. Yhdenvertaisuuden haasteena todetaan palvelujen saamisen olevan ruotsiksi hankalaa, henkilökunnan ruotsinkielentaito koetaan heikoksi eikä ruotsinkielisten palvelujen keskittäminen myöskään edistä yhdenvertaisuutta.

Kaupungissa suunniteltiin yhteistyön käynnistämistä oikeusministeriön kanssa kielibarometrin laatimisessa. Konkreettinen ehdotus kielilakiin liittyen oli Hel.fi-viestintäportaalissa suunnitelma kehittää asiakaslähtöisesti ruotsinkielisiä sisältöjä sekä vahvistaa henkilöstön ruotsin kieltä. Hel.fissä suoritetaan jatkuvaa asiakaskokemusmittarointia sekä analyytikkaseuranta ruotsinkielisille sivuille ja kehitetään sisältöjä näiden pohjalta. Ruotsin kielen vahvistamiseksi järjestetään ruotsinkielinen keskusteluryhmä kansliassa ja seurataan osallistujien määrää. Sosiaali- ja terveystoimialalla toimenpiteenä todetaan ruotsinkielisen työvoiman saatavuuden parantaminen ja henkilöstön kielitaidon vahvistaminen, jota seurattaisiin yleensä ruotsinkielisten työtehtävien markkinoinnilla sekä ruotsin kieleen tai ruotsinkielisiin palveluihin liittyviin koulutuksiin osallistuneiden määrällä. Ruotsinkielistä asiakasviestintää vahvistettaisiin, mitä seurattaisiin tuotettujen sisältöjen määrällä vuosittain.¹⁴⁸

146 Useiden kuntien sivuilta ei löytynyt hakusanoilla yhdenvertaisuussuunnitelmaa eikä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmaa.

147 Esimerkiksi opetuksen järjestäjän yhdenvertaisuussuunnitelmiin vaikuttavat perusopetuslain velvoitteet.

148 Ihmisoikeuksien Helsinki. Palvelujen yhdenvertaisuussuunnitelma 2020–2021. s. 4–5, 10–11, 14–15.

Vantaan kaupungin (s-r) osalta yhdenvertaisuussuunnitelmassa käsitellään laajasti kieli-taustaltaan vieraskielisten asemaa eli henkilöiden, jotka puhuvat äidinkielenään muuta kieltä kuin suomea, ruotsia tai saamea. Tähän katsotaan olleen myös erityisiä tarpeita, koska Vantaa on Suomen vieraskielisin kunta.¹⁴⁹ Vähän samantyyppinen lähestyminen on myös Espoon (s-r) suunnitelmissa.¹⁵⁰

Turussa hieman yllättäen yhdenvertaisuussuunnitelmassa palvelujen kohdalla ei oteta oikeastaan esiin ollenkaan kaksikielisyysskysymystä vaan ainoastaan muut kielelliset kysymykset. Yleisesti vain todetaan monikulttuurisuuden olevan Turussa osa arkipäivää, ja ruotsinkielisten lisäksi lähes kaikissa kaupungin palveluissa on asiakkaina erikielisiä ja monesta etnisestä ryhmästä olevia kuntalaisia.¹⁵¹

Vertailuna Maalahdessa pienenä kaksikielisenä (r-s) kuntana vuonna 2016 tehdyssä asiakaskyselyssä suomenkielisten antamat arvosanat kunnan toiminnoille olivat yleisesti ottaen huonompia. Ongelmia liittyi erityisesti päivähoitoon ja terveystalouteen. Yhdenvertaisuussuunnitelmassa todettiin oltavan tietoisia suomenkielisten lääkäreiden puutteesta. Harva yleislääkäri osasi sekä suomea että ruotsia. Suomenkielisen palvelun parannusehdotuksena esitettiin, että suomenkielinen lääkäri pitäisi vastaanottoa yhtenä päivänä viikossa, ja suomenkieliset potilaat keskitettäisiin kyseiselle päivälle. Toisena vaihtoehtona oli esillä sopimuksen tekeminen jonkin toisen kunnan kanssa. Ostopalvelulla voitaisiin myös tilapäisesti saada suomea osaava lääkäri.¹⁵² Siuntion kunnassa (s-r) kaksikielisyyttä oli tuotu lähinnä yleisellä tasolla esiin ja sen toteutumisesta luottamushenkilöorganisaation toiminnassa.¹⁵³

149 Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen Vantaan kaupungin toimintatapana. Vantaan kaupungin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma valtuustokaudelle 2017–2020, s. 55.

150 Reilu meininki työssä ja elämän muilla alueilla. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma vuosille 2017–2020. Espoo–Esbo. Palvelujen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman toimeenpanossa eräs selvitettävä alue oli vierakielisten palvelukokemukset. Palvelujen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman toimeenpano vuosina 2019–2020. Toimeenpanosuunnitelma 16.1.2019. Espoo–Esbo.

151 Tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2019–2021. Henkilöstön ja palvelutuotannon tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, s. 8.

152 Maalahden kunnan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma 2017–2018, s. 6, 10, 12–13, 30, 32. Maalahdessa ruotsinkielisten osuus on 83,4 % ja suomenkielisten 14,4 %. Palvelujen ongelmia todettiin olevan vastausten perusteella erityisesti terveydenhuollossa. Ongelmia liittyi myös siihen, että suomenkielistä päiväkotia ei ollut, mutta kunnassa oli kaksi kaksikielistä päiväkotiosastoa, joissa oli kaksikielinen henkilökunta. Myös vapaa-ajan ja kulttuurin palvelujen osalta suomenkieliset halusivat enemmän palveluja. Kaksikielisyyden ei todettu aina näkyvän kunnan toiminnassa.

153 Siuntion kunnan tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelma (2018), s. 7.

Kelan yhdenvertaisuussuunnitelmassa todetaan yleisesti tavoitteina ja toimenpiteinä, että lisätään palveluneuvojen kielitaitoa. ”Varmistetaan aiempaa tehokkaammin, että asiakas-palvelussa on riittävästi ruotsin- ja saamenkielisiä toimihenkilöitä. Lisäksi parannetaan Kelan mahdollisuuksia tarjota paikkakunnan tarpeen mukaan palvelupisteissä palvelua ainakin englanniksi, muilla vierailta kielillä ja viittomakielellä. Sama koskee valtakunnallista puhelinpalvelua. Lisäksi luodaan uusia mahdollisuuksia etäpalveluun.” Lisäksi todetaan tuki henkilöstölle kielitaidon kehittämisessä ja ylläpitämisessä.¹⁵⁴ Kelan yhdenvertaisuus-suunnitelmassa kielikysymys tulee esille laajemmin maahanmuuttajien palvelujen yhteydessä, joiden kohdalla todetaan, että kielipalveluja koskevissa suunnitelmissa tulisi ottaa kantaa ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden puhelinpalvelujen järjestämiseen. Kulttuuri- ja vapaa-ajan toiminnan kohdalla todetaan selvitetyn ruotsinkielisen palvelutoiminnan yhteistyö- ja kehittämistarpeet.¹⁵⁵

Kaksikieliset sairaanhoitopiirit ovat laatineet kieliohjelmia. Esimerkiksi Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kieliohjelmassa todetaan jo strategiassa määrätyn toimintalinjassa ”potilaslähtöiset palvelut”, että suomen- ja ruotsinkieliset potilaat saavat palvelun omalla äidinkielellään. Kieliohjelmassa on taas konkretisoitu, miten strategian mukaiseen tavoitteeseen päästään. Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kieliohjelma oli tehty mukaillen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kieliohjelmaa.¹⁵⁶ Vaasan sairaanhoitopiirin suunnitelmassa, kuten muidenkin kaksikielisten sairaanhoitopiirien kohdalla, korostetaan sitä, että potilaalle toimitetaan äidinkielellään kutsukirjeet, hoito-ohjeet, loppuarviot, esitteet ja sähköinen viestintä. Kieliopetukseen annetaan mahdollisuus myös työajalla sekä maksetaan kielilisää.¹⁵⁷

Kielisuunnitelmat liittyvät lähinnä olemassa olevan henkilöstön kielitaitoon ja välittömiin asiakaskontakteihin sekä viestintään liittyvän materiaalin tuottamiseen. Yhdenvertaisuus-suunnitelmiin ei sisälly yleisempiä huomioita toimeksiannon perusteella toteutettavien tehtävien kielestä.¹⁵⁸ Suunnitelmissa olisi hyvä olla myös kokonaiskuva ostopalvelujen

154 Asiakkaiden yhdenvertaisuus Kelassa (2018), s. 5.

155 Asiakkaiden yhdenvertaisuus Kelassa (2018), s. 8–9.

156 Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kieliohjelma. Hallitus 31.8.2010 Liite 1 § 116. Opin- näytetyönä laadittiin myös Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kieliohjelman toteutussuunnitelma (2010).

157 Vaasan sairaanhoitopiirin kieliohjelma.

158 Kansalliskielistrategiaa on käytetty yleisempänä suunnittelun apuna, jonka yhteydessä on otettu käyttöön myös idea kansalliskielivastuuhenkilöistä. Kansalliskielistrategian käytännön työvälineet kunnille ja kuntayhtymille (2014), s. 33. Kaksikielisten kuntien kansalliskieli- verkosto ja kansalliskielivastuuhenkilöt. <https://www.kuntaliitto.fi/kunnat-ja-kuntayhtymat/kaksikieliset-kunnat/kuntien-kansalliskieliverkosto>.

osalta.¹⁵⁹ Suunniteltujen hyvinvointialueiden kohdalla niille kuuluviin tehtävissä kansalliskielilautakunnan tehtäviin tulisi kuulua kokonaisuuden tarkastelu mukaan lukien toimeksiannosta suoritettavat tehtävät.

Kuntalain 121 §:n mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on valmistella valtuuston päätettäväksi hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman ja antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Lautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeelliseksi pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista. Tarkastuslautakunnat voisivat näin valvoa laajalaisemmin kielellisten velvoitteiden toteuttamista kunnassa tai kuntayhtymässä myös vuotuisen kertomuksen yhteydessä, mutta erityisesti suunnatessaan tarkastustoimintaa tietyille sektorille ja tällöin voitaisiin osana huomioida myös ostopalvelujen kielivelvoitteiden toteutumista. Esimerkiksi Turun kaupungin tarkastuslautakunta ikäihmisten palveluja käsittelevässä kertomuksessaan kävi läpi myös ruotsinkielisten ja muunkielisten ikäihmisten palveluja ja äidinkielen merkitystä, mutta varsin yleisellä tasolla.¹⁶⁰

159 Nina Pilke ja Emma Dahl katsoivat vuonna 2012 julkaisemassaan artikkelissa viitaten myös samassa julkaisussa olevaan Jonna Kivelän artikkeliin (Kivelä 2012 s. 143–144) ELY-keskusten kielellisistä käytänteistä, että monet seikat puoltavat organisaatiotason kielipoliittisia strategiadokumentteja ELY-keskusten kielellisten käytänteiden tueksi ja niiden kehittämisen lähtökohdaksi. Pilke – Sahl 2012, s. 115.

160 Turun kaupungin tarkastuslautakunta 23.5.2012. Vuosia elämään – elämää vuosiin. Vanhusten palvelujen arviointi.

5 Tiivistelmä ja ehdotukset

Tulkinnallisesti kielilain 25 § sisältää kolme virkettä, joista ensimmäinen ulottaa kielilain velvoitteet yksityisiin, silloin kun ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Säännös muotoiltiin perustuslakivaliokunnassa. Ensimmäinen virke ulottaa kielilain velvoitteet automaattisesti kaikkiin niihin, joiden katsotaan hoitavan julkisia hallintotehtäviä. Kielilain soveltamisesta välillisessä julkisessa hallinnossa ei tarvitse säätää erikseen, vaan lain perusteella julkisia hallintotehtäviä hoitavat rinnastuvat viranomaiseen. Julkisen hallintotehtävän käsitteen on katsottu olevan jonkin verran suppeampi kuin julkisen tehtävän, joka määrittää ylempien laillisuusvalvojen toimivaltaa.

Toinen virke velvoittaa viranomaista ostopalveluja käyttäessään julkisten hallintotehtävien kohdalla varmistamaan sen, että kielellinen palvelu on lain mukainen. Jos julkinen hallintotehtävä määräytyy jo lain mukaan, ei ole mitään toimeksiantajaa, joka voi valvoa kielellisten palveluvelvoitteiden toteutumista. Sen sijaan, jos yksityiselle annetaan julkisia hallintotehtäviä toimeksiannolla, on toimeksiantajan julkisia hallintotehtäviä antaessaan ja myös koko toimeksiannon toteutumisen ajan valvottava sitä, että kielellinen palvelu toteutuu. Tämä on tarpeen senkin vuoksi, että julkisia hallintotehtäviä ostopalveluna toteutavat ovat heterogeeninen joukko eri kokoisia toimijoita ja aina jotkut ovat tarjoamassa ja hoitamassa julkisia hallintotehtäviä ensimmäistä kertaa.

Säännöksessä käytetään käsitettä ”varmistaa”,¹⁶¹ joka lähtökohtaisesti keskittää huolehtimisvelvollisuuden erityisesti toimeksiannon tekemiseen. Säännös on peräisin hallituksen esityksen muotoilusta, jossa ostopalveluna hankituissa julkisissa hallintotehtävissä tuli varmistua kielellisestä palvelusta sopimuksellisin keinoin palvelusitoumuksin. Kielilain 25 §:n saaman muotoilun perusteella julkisia hallintotehtäviä hoitavalle velvoite tulee kuitenkin jo ensimmäisen virkkeenkin perusteella. Ensimmäinen virkkeen velvoitteet eivät koske vain julkisia hallintotehtäviä, joita yksityiset hoitavat lain perusteella, vaan myös niitä, jotka on annettu lain nojalla. Lisäksi toimeksiantajan tulee myös kielilain 36 §:n 1 momentin mukaisesti valvoa kielilain noudattamista.

161 Varmistaa sanalla tarkoitetaan idealtaan hankkia varmuus jostakin, varmentautua, vakuuttautua. Nykysuomen sanakirja. osa 6: Ts-Ö. 1961, s. 372. Ruotsiksi käytetään ”försäkra” eli viranomaisen tulee varmistaa ja taata.

Kielilain kolmas virke on jäänyt epämääräiseksi, ja ilmeisenä tarkoituksena on ollut, että jos ostopalveluna hankittu toiminta ei ole tiukasti perustuslain 124 §:n ja kielilain 25 §:n ensimmäisen virkkeen mukaista, kielilain viranomaiselle kuuluvia velvoitteita ei tarvitse huomioida täysimääräisesti. Kyse on sellaisista viranomaisen tukitehtävistä, joita voidaan ostaa yksityisiltä ilman, että niiden hankinnasta tulee olla ja on säädetty erikseen lailla.

Kielilain 25 §:n sisällölliset tulkinnanvaraisuudet eivät liity vain itse kielilakiin, vaan ovat osa suurempaa ilmiötä jo siinä merkityksessä, mitä voidaan pitää julkisoikeudellisena ja mitä yksityisoikeudellisena nykypäivän tilanteessa. Varsinaisesti kielilain 25 §:ään omaksumat sanavalinnat liittyvät siihen murroskauteen, missä perustuslain säätämisen jälkeen perustuslain 124 §:stä on tullut eräänlainen kielellinen standardi julkisen hallintotehtävän käsitteineen. Jonkin verran ymmärretään edelleen olevan eroja myös käsitteiden julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä välillä, ja näiden käsitteiden käytön välillä ilmenee horjuvuutta. Yleensä julkisilla tehtävillä ilman hallinto etuliitettä tarkoitetaan yleisluontoisempia infrastruktuuriin liittyviä tehtäviä, joilla on vain välillistä merkitystä yksityiselle.

Perustuslain 124 § säännöksenä on tulevaisuuteen suuntautuva, eli lähtökohtaisesti määrittää niitä edellytyksiä, milloin, miten ja minkä vuoksi julkinen hallintotehtävä voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle tehtäväksi. Hallinnon yleislakien julkisen hallintotehtävän sääntely taas kohdistuu myös jo ennen perustuslain säätämistä vuosikymmenten aikana kehittyneeseen monimuotoiseen välilliseen julkiseen hallintoon näiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Julkisten hallintotehtävien käsitteen tulkinta on vuosien kuluessa täsmentynyt ja laajentunut kattamaan myös julkisia palvelutehtäviä. Kuitenkin laajassa mielessä välillisen julkisen hallinnon julkisten hallintotehtävien moninaisuus ja tehtäviä hoitavien organisaatioiden monimuotoisuus merkitsevät tulkinnallisia haasteita kielilaille. Kun välillisen julkisen hallinnon toimijat, kun julkisia hallintotehtäviä hoidetaan lain perusteella, rinnastuvat valtioon, tulee tällöin määriteltäväksi se, millä alueella ne toimivat, ja ovatko ne rinnastettavissa yksi- vai kaksikielisiin valtion viranomaisiin. Toimeksiantotehtävissä erityisesti kuntien kohdalla olennaista on se, onko kunta yksi- vai kaksikielinen.

Kielilain 25 §:n ensimmäinen virke rinnastaessaan julkista hallintotehtävää hoitavan viranomaiseen, se tulee periaatteellisesti ulottaneeksi kielilain veloitteet koskemaan sekä tiedottamista että yksityisen asiakkaan oikeutta käyttää kieltään julkisen hallintotehtävän yhteydessä. Kielilain 32 § viranomaisen tiedottamisvelvoitteista ei kovin hyvin sovellu välillisen julkisen hallinnon toimintaan, mutta lähtökohtaisesti veloitteet tulevat täysimääräisenä erityisesti valtakunnallisesti toimivalle.¹⁶² Yksilön oikeuksien sääntelyssä kielilain 10 §:ssä vaihtoehtoja ovat valtio, kaksikielinen kunnallinen viranomainen ja

162 Ks. EOA 21.2.2020 EOAK/4180/2017 (Finrail Oy:n ruotsinkielinen verkkotiedottaminen).

yksikielinen kunnallinen viranomaisena. Näin valittavaksi tulee lähinnä vain valtio, koska tehtävät ovat useimmiten sellaisia, jotka ovat kuuluneet tai voisivat kuulua valtiolle ja kielilain 10 §:n 2 momentin poikkeus koskee vain kunnallista viranomaista. Asian kieli määräytyy sitten kielilain 12 §:n mukaisesti. Välillisen julkisen hallinnon osalta velvollisuuksien määräytyminen virka-alueen kielen mukaan voi tuottaa ongelmia.

Eduskunnan oikeusasiamies on kansalliskielistrategiahankkeen tarkastuslistasta antamassaan lausunnossa todennut, että kielellisiä oikeuksia koskevan laillisuusvalvonnan perusteella näissä asioissa on kyse yhtäältä aivan arkipäiväisten asioiden hoitamisesta ja toisaalta rakenteellisemmista, järjestelmätason kysymyksistä.¹⁶³ Tältä se näyttää ylmpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä myös kielilain 25 §:n kohdalla. Pitää ottaa huomioon myös se, että toimeksiantona hankittavat palvelut eivät siis tarkoita automaattisesti sitä, että kielellisiä velvoitteita ei huomioida, vaan niitä voidaan käyttää keinona nimenomaan kielellisen palvelun varmistamiseen.

Oikeuskäytäntöä kielilain 25 §:n tulkinnasta ei juuri ole ja lähinnä vain muutamia ylmpien laillisuusvalvojen ratkaisuja. Yleensä ratkaisukäytännössä on ollut esillä muiden kielilain säännösten soveltaminen. Muutamassa ratkaisussa on otettu kantaa siihen, onko ollut kyse julkisesta hallintotehtävästä kielilain merkityksessä vai ainoastaan julkisesta tehtävästä ylmpien laillisuusvalvojen valvonnan piiriin kuuluvana vai ei edes tästä.

Kielilain 25 §:n velvoitteiden valvonta on vaikeaa, koska osa julkisista hallintotehtävistä näyttää yksilölle enemmän kaupallisina tehtävinä, kuten autokatsastus, lakisääteiset vaikutukset jne. Toisaalta tietojen saaminen kuntalaisille julkisten hankintojen kilpailutusten sisällöistä on varsin vaikeaa ja vaatii erityistä aktiivisuutta. Markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvissa hankinnoissa markkinaoikeus tutkii lähinnä vain hankinnan hankintalain mukaisuutta, vaikka asianosaiset vetoaisivat valitusperusteenaan hankinnan olevan kielilain vastainen. Sama koskee Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kantelemista.

Kielilain 25 §:n velvoitteiden valvonta tapahtuu ensimmäisen virkkeen osalta lähinnä ylempille laillisuuden valvojille tehtyjen kanteluiden kautta. Kielilain 25 §:n toisen virkkeen osalta useat toimeksiannot kohdistuvat sosiaali- ja terveyspalveluihin, jolloin aluehallintovirastojen rooli myös yleisenä lupa- ja valvontaviranomaisena tulee keskeiseksi. Jos toimeksiantaja ei ole huolehtinut varmistautumisesta riittävästi, kyse on myös sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta omasta lainsäädännöstä tulevasta valvontakeinosta. Tämäntyyppinen valvonta on kuitenkin pistemäistä, vaatien myös riittävän kynnyksen ylittymistä ja ylipäättänsä tahoja, joka haluaa viedä asiaa eteenpäin. Näin siitä huolimatta, että valvovilla viranomaisilla on myös oma-aloitteista oikeutta puuttua havaittuihin epäkohtiin.

163 EOA 11.10.2012 Dnro 3524/5/12 (Lausunto kansalliskielistrategian tarkistuslistasta).

Kielilakiin ei sisälly eikä ollutkaan tarkoitus sisällyä nimenomaisia sanktioita kielilain velvoitteiden toteuttamisen laiminlyöntitilanteiden varalta. Kielilain 36 §:n mukaan jokainen viranomaisen valvoo omalla toimialallaan tämän lain noudattamista ja oikeusministeriö seuraa lain täytäntöönpanoa ja soveltamista sekä antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä. Tarvittaessa ministeriön tulee tehdä aloitteita ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien korjaamiseksi. Kielilain 37 §:n mukaan valtioneuvosto antaa vaalikausittain eduskunnalle kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä tarpeen mukaan muistakin kielioloista.

Ylipäättensä kielilain 25 §:n velvoitteiden toteutumisen valvonta on vaikeaa. Kyse on myös siitä, miten viranomaisen ja välillisen julkisen hallinnon toimija toteuttaa kielivelvoitteen kokonaisuutta ja kokonaisuuden valvominen on taas vielä vaikeampaa, kun jopa yksittäisten hankintojen sisällöstäkin on vaikea saada tietoa. Julkisten hankintojen kohdalla kunnan tekemissä hankinnoissa olisi avattava yleensäkin kuntalaisille aktiivisemmin mahdollisuutta seurata tehtäviä hankintoja. Yleisesti vaikuttaa siltä, että kaksikielisissä kunnissa myös hankinnoissa automaattisesti huomioidaan kielilainsäädännön velvoitteet, mutta ne voitaisiin tiukemmin nivoa kielilain kautta hankinnan ehdottomiksi kriteereiksi. Kielellisten palveluvelvoitteiden laatuvaatimukseen tulisi myös kiinnittää huomiota.

Hankinnoista huolehtivalla tulisi olla kokonaiskuva siitä, että kielilain velvoitteet tulevat täytetyiksi. Hallituksen esityksessä lähtökohtana oli se, että ostopalveluja käytettäessä keino-osa-alueittain varmistamisessa olisi tehdä nimenomainen palvelusitoumus osana sopimusta. Tämä edellyttäisi myös sitä, että hankintaa tehtäessä itse hankinta voitaisiin nivoa kiinteämmin kielilain vaatimukseen. Pelkästään mainintaa kielestä – suomesta ja ruotsista – voitaisiin täsmentää viittaamalla aivan varmuuden vuoksi lainsäädännön veloitteeseen hankinnan ehdottomana edellytyksenä. Joka tapauksessa kunnilla säilyy valvontavelvoite palvelun toteuttamisesta koko hankinnan ajan. Ongelmien ilmaantuessa tulee näihin puuttua sopimukseen otettujen ehtojen mukaisesti, kuten muissakin puutteellisuuksissa. Yksityisten palvelutuottajien kohdalla tulisi vaatia huolehtimaan asiasta myös omavalvontan keinoin ja omavalvontaa valvomalla.

Kielilain 23 §–25 §:n kokonaisuuden kannalta velvoitteiden kohteena olevalla organisaatiolla tulisi olla jonkinlainen kokonaiskuva kielilain velvoitteiden toteutumisesta. Kokonaiskuvan saamiseksi kielellisistä palveluista on pyritty tekemään erilaisia kielellisiä palvelusuunnitelmia. Yksi mahdollisuus olisi kehittää yhdenvertaisuussuunnitelmia. Tällä hetkellä yhdenvertaisuussuunnitelmiin ei sisälly yleisempiä huomioita toimeksiannon perusteella tehtävien kielestä, vaan yleensä keskitytään yleisluontoisiin huomioihin viranomaisen omasta kielilainsäädännön huomioonottamisesta. Yksi mahdollisuus voisi olla sisällyttää kielivelvoitteita koskeva kokonaiskartoitus osaksi yhdenvertaisuussuunnitelmaa. Nykyään

yhdenvertaisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan suunnitteluvollisuus koskee myös julkista hallintotehtävää hoitavaa sellaista yksityistä, jonka palveluksessa on säännöllisesti 30 tai enemmän henkilöitä.

Kuntalain 123 §:n mukaan tilintarkastajien on tarkastettava, onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti. Tarkastuslautakunta arvioidessaan kunnan tai kuntayhtymän toimintaa saa myös kokonaiskuvan ostopalveluista ja tällöin se voi yleensä kiinnittää huomiota kohdennetusti myös toiminnan tehokkuuteen ja laatuun. Tuleville kaksikielisille hyvinvointialueille kieliolojen valvontaa varten on tarkoitus perustaa kansalliskielilautakunnat, jotka tullevat ratkaisemaan osan – nimenomaan sosiaali- ja terveyshallinnon – valvonta-asioista. Kuitenkin vaikuttaa siltä, että valvontaa olisi tarpeen suunnata myös laajassa mielessä ympäristöhallinnon alueelle.

Kielibarometreissä on kiinnitetty huomiota valtion ja kuntien kielelliseen palveluun ruotsin lisäksi myös muilla kielillä. Tarkastelun kohteena ei ole ollut erityisesti välillinen julkinen hallinto tai ostopalvelutoiminta, vaikkakin yksilöt eivät aina välttämättä pysty mieltämään sitä, minkä tahon kanssa he ovat tekemisissä ja millaista kielellisen palvelun tasoa heillä on oikeus odottaa saavansa.

Lyhyesti koottuna joitakin selvityksessä esiin tulleita asioita:

- Kielilain sanamuoto julkisine hallintotehtävineen liittyy perustuslain 124 §:n säätämisen jälkeiseen oikeudellisen kielen kehitykseen 2000-luvun alussa.
- Kielilain 25 § vaikuttaa muotoilultaan toimivalta, vaikka rinnastaessaan kaikki julkisia hallintotehtäviä hoitavat viranomaisiin saattaisi vaatia joitakin täsmennyksiä.
- Kielilain viranomaisveloitteet kohdistuvat kaikkiin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yksityisiin suoraan 25 §:n ensimmäisen virkeen perusteella, vaikka jonkin verran tulkinnanvaraisuutta aiheuttavat perustuslain 124 §:n ja kielilain 25 §:n ensimmäisen virkkeen sanamuodon erot.
- Toinen virke tämän lisäksi veloittaa ostopalveluja käytettäessä viranomaisen varmistumaan siitä, että kielilain veloitteet tulevat huomioon otetuiksi.
- Lainsäätäjän tarkoitus on ollut ja myös ratkaisukäytännössä on katsottu, että toimeksiannosta ostopalvelunakin hankittujen julkisten hallintotehtävien kohdalla kielilain viranomaiseen rinnastuvat veloitteet tulevat jo ensimmäisen virkeen perusteella.
- Jos tarkoitus on hankkia palvelua vain toisella kansalliskielellä, tulisi tällöin tulkita tilanteen olevan kielilain 6 §:n 2 momentin mukainen, jolloin erityisesti syystä virka-alueen kielivähemmistön tarpeita varten perustetaan ns. yksikielinen yksikkö. Muuten ensimmäisestä virkeestä tulevan veloitteen ja

toisen virkkeen välisen kohdennetun palvelun hankinnan keskinäinen suhde olisi taas ongelmallinen.

- Kielilain 25 §:ää koskevaa tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä ei ole juuri ollenkaan, vaan ainoastaan lähinnä joitakin ylimpien laillisuusvalvojen kannanottoja.
- Kielilain 25 §:n veloitteiden valvonta tapahtuu ensimmäisen virkkeen osalta ylemmille laillisuuden valvojille tehtyjen kanteluiden kautta. Kielilain 25 §:n toisen virkkeen osalta useat toimeksiannot kohdistuvat sosiaali- ja terveystalveluihin, jolloin aluehallintovirastojen rooli myös yleisenä lupa- ja valvontaviranomaisena tulee keskeiseksi.
- Kielilain 25 §:n toisen virkkeen varmistamista voitaisiin kehittää valvovampaan suuntaan. Viranomaisen tulisi hankinnassaan suoraan edellyttää kielilain mukaista palvelua ja täsmennettävä tätä laatuvaatimuksin, joiden toteutumista olisi myös aktiivisesti seurattava osana muiden laatuvaatimusten täyttymistä. Kielilain 25 § koskee sekä suomen että ruotsin kielen käyttämistä. Hankintojen toteuttamisen avoimuutta olisi asianmukaista lisätä.
- Kielilain 25 §:n kolmannen virkkeen muun kuin julkisten hallintotehtävien kohdalla kyse on tukitehtävistä, joista osaa voidaan kuitenkin pitää julkisina tehtävinä ja täten ylimpien laillisuusvalvojen valvontavaltaan kuuluvina. Muun kuin julkisten hallintotehtävien alue viranomaisen toiminnassa jää kuitenkin lähtökohtaisesti varsin suppeaksi. Tähän on vaikuttanut myös se, että julkisten palvelutehtävien katsotaan useimmiten olevan julkisia hallintotehtäviä. Hankkiessaan muita kuin julkisia hallintotehtäviä viranomainen harkitsee tällöin kielipalvelun tarpeen kielilain vaatiman yleisen palvelutason näkökulmasta. Yksityisen kielilain huomioiminen perustuu muiden kuin julkisten hallintotehtävien kohdalla tällöin vain viranomaisen kanssa tehtyyn sopimukseen.
- Jonkinlaisen kokonaiskuvan saamiseksi kielilain mukaisesta palvelusisällöstä yksi keino voisi olla kehittää yhdenvertaisuussuunnitelmia.

Lähteet

Kirjallisuus ja lainvalmisteluaineisto

- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019. K 15/2020 vp.
- Gerkens, Sophie – Merkur, Sherry M.: Belgium: health system review. Health systems in transition, 12 (5). 2010. LSE Research Online. The London School of Economics and Political Sciences. <http://eprints.lse.ac.uk/29128/1/Belgium%20health%20system%20review%20%28Isero%29.pdf>.
- Giordani, Tatu – Kava, Ronja: Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomais-toiminnon yhtiöittäminen. Edilex 2010/26. Julkaistu 1.7.2019 www.edilex.fi/artikkelit/19839.
- Hautamäki, Tarja: Yksityisen turvallisuusalan valvonta. Acta Wasaensia 360. Oikeustiede 17. Julkishallinto. Vaasan yliopisto 2016. https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-703-3.pdf.
- HaVL 26/2008 vp – HE 54/2008 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kuluttajaneuvonnasta sekä Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n ja Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n muuttamisesta.
- HaVM 31/1998 vp - HE 30/1998 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 72/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevien säännösten muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 175/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta (Korruptiosopimus).
- HE 202/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 92/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi kielilainiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 46/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle saamen kielilainiksi.
- HE 54/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajaneuvonnasta sekä Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n ja Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n muuttamisesta (budjettilakiehdotus).
- HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.
- HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.
- HE 188/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi passilain muuttamisesta ja passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta.
- HE 22/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 91/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle isyyslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 192/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- Heittola, Sanna: "Polisista päivää, från polisen god dag". Spåkliga yrkespraktiker vid de tvåspråkiga polisinsrätningarna i Finland. Acta Wasaensia 392. Språkvetenskap. Vaasan yliopisto 2017.

- Jämsén, Veera: Julkista hallintotehtävää hoitavan yrityksen turvallisuusveloitteet. Pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto. Oikeustieteiden laitos 2017. https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/18291/urn_nbn_fi_uef-20170874.pdf.
- K 18/2017 vp. Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017. Hallituksen julkaisusarja 8/2017. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-463-4>.
- Karhunen, Jessica: Asiointikeli hallintoasiassa. Pro gradu – tutkielma. Julkisoikeus. Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos 2006. <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/78457/gradu02122.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Karvonen-Kälkäjä, Anja: Unohtuuko vanhus? Oikeustieteellinen tutkimus hallintosopimuksen asianosaissuhteista vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta. Vanhustyön keskusliiton tutkimuksia 1. Sastamala 2012.
- Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaisella. Edita 2008.
- Kivelä, Jonna: Viranomaisen kielelliset velvollisuudet. – Koskela, Merja/Mäntylä, Niina (Toim.): Viestinnän ja kaksikielisyyden hyvät käytänteet aluehallinnon uudistuksessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 181. Vaasa 2012, s. 132-145.
- Kiviniemi, Henrik: Kunnan toimivalta kielivähemmistöjen kielellisten oikeuksien edistäjänä. Pro gradu -tutkielma. Kunnallisoikeus. Johtamiskorkeakoulu. Tampereen yliopisto 2011. <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/82376/gradu04907.pdf?sequence=1>.
- KM 2001:3. Uusi kielilaki. Kielilakikomitean mietintö.
- Koivisto, Ida: Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014, s. 675–694.
- Kuusikko, Kirsi: Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 22. Helsinki 2011.
- Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki markkinaoikeuden ratkaisukäytännössä. Edilex 2017/45 (21.11.2017).
- Kuusikko, Kirsi: Esteellisyys hallinnossa, Alma Talent (Helsinki) 2018.
- Kuusikko, Kirsi – Lindroos, Mikko – Lohiniva-Kerkelä, Mirva: Kuntien ja maakuntien muutoksenhakupäätösten kehittäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:40. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2019. Julkaisun pysyvä osoite: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-751-2>.
- Kuzelewska, Elzbieta: Language Border and Linguistic Legislation in Belgium. Michigan State International Law Review Forum Conveniens. Vol. 3. January 2015. <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/4937/1/Language%20Border%20and%20Linguistic%20Legislation%20in%20Belgium.pdf>.
- Lindell, Marina: Kielibarometri 2020. Oikeusministeriön julkaisuja. Selvityksiä ja ohjeita 2021:2. Helsinki 2021. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-848-6>.
- Marjeta, Jonna: Viranomaisen velvollisuudet vastata yksilön kielellisiin oikeuksiin kielen valintatilanteessa. Vaasan yliopisto 2011. <https://osuva.uwasa.fi/handle/10024/3015>.
- Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Oikeuden perusteokset. AlmaTalent päivittyvä verkkojulkaisu.
- Mäkinen, Eija – Mäntylä, Niina: Kielelliset oikeudet aluehallinnon uudistuksessa. – Koskela, Merja/Mäntylä, Niina (Toim.): Viestinnän ja kaksikielisyyden hyvät käytänteet aluehallinnon uudistuksessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 181. Vaasa 2012, s. 119–131.
- Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. WSOYpro Oy (Helsinki). 2. uudistettu painos. Porvoo 2010.
- Nykysuomen sanakirja. osa 6: Ts-Ö. 1961. Kotimaisten kielten keskuksen verkkojulkaisuja 67/6. Kotimaisten kielten keskus 2021. https://kaino.kotus.fi/ns/Nykysuomen_sanakirja_6_Ts-O.pdf.
- Oikeusasiamiestyöryhmä. Oikeusministeriö. Helsinki 1996.
- Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2002:1. Tiivistelmä kielilakikomitean mietinnöstä (KM 2001:3) annetuista lausunnoista. Sammandrag av utlåtandena om språklagskommitténs betänkande (2001:3). Paulina Tallroth. Oikeusministeriö. Helsinki 2002.
- PeVL 24/2001 vp – HE 71/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen muutosten hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä meripelastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 28/2001 vp – HE 69/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 22/2014 vp – HE 22/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- PeVM 6/2000 vp – HE 175/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVM 2/2002 vp – HE 202/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä.

- PeVM 9/2002 vp – HE 92/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi kielilainiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.¹⁶⁴
- PeVM 4/2003 vp – HE 46/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä saamen kielilainiksi.
- PeVM 1/2014 vp – K 13/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen vuosikertomuksesta 2012.
- Pilke, Nina – Dahl, Emma: Kielistrateginen näkökulma kaksikieliseen organisaatioon. – Koskela, Merja/Mäntylä, Niina (Toim.): Viestinnän ja kaksikielisyyden hyvät käytänteet aluehallinnon uudistuksessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 181. Vaasa 2012, s. 101–118.
- Sarja, Mikko: Kuuluuko vai eikö kuulu? – Havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta. Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 18–44.
- Sarja, Mikko: Kielellisten oikeuksien toteutumisen haasteista eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnan näkökulmasta. Julkaistu 6.8.2015. Edilex 2015/32. www.edilex.fi/artikkelit/15511.
- Sarja, Mikko: Eduskunnan oikeusasiamies yleispalveluiden ja julkisten palvelujen valvojana. Julkaistu 13.11.2019. Edilex 2019/43. www.edilex.fi/artikkelit/20246.
- StVM 40/2010 vp – HE 90/2010 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.
- Törnroos, Jonna: Kaksikielisten hankintojen ongelmakohtat ja edistämiskeinot. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2021.
- Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2009. Oikeusministeriö 2009. Sastamala 2009. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-452-3>.
- Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2013. Oikeusministeriö 2013. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-308-5>.

Tuomioistuinten oikeuskäytäntö

Korkein oikeus (KKO)

KKO 1989:50
 KKO 1999:32
 KKO 1999:33
 KKO 2009:24

Korkein hallinto-oikeus (KHO)

KHO 01.09.2003/1998 (KHO 2003:57)
 KHO 21.12.2004/3335 (KHO 2004:107)
 KHO 15.1.2008/33 (KHO 2008:1)
 KHO 20.11.2009/2793 (KHO 2009:93)
 KHO 28.12.2012/3730 (KHO 2012:128)
 KHO 28.12.2012/3723 (KHO 2012:130)
 KHO 18.4.2013/1298 (KHO 2013:73)
 KHO 20.9.2013/2955 (KHO 2013:147)
 KHO 7.11.2016/4665 (julkaistu muu päätös)
 KHO 21.3.2018 1384/2018 (julkaistu muu päätös)

Julkaisemattomat

KHO 23.9.2013 T 2996 Dnro 1199/3/12, 1418/3/12, 1427/3/12 (myös lyhyt ratkaisuseloste)

Markkinaoikeus (MAO)

MAO 118/03 10.6.2003
 MAO 432/12/JH Välipäätös 15.2.2013
 MAO 293/14 9.5.2014
 MAO 305/15 4.5.2015
 MAO 323/17 8.6.2017
 MAO 501/18 8.10.2018

¹⁶⁴ Myös perustuslakivaliokunnan asiakirjat liittyen asian käsittelyyn.

Laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntö

Eduskunnan oikeusasiamies (EOA) ja apulaisoikeusasiamiehet (AOA)

- EOA 26.1.2004 Dnro 253/4/02 (Toimeentulotukineuvonnan virkailijan käyttäytyminen)
- EOA 29.4.2011 Dnro 4309/2/10 (Kielelliset oikeudet joukkoliikenteen lipuntarkastuksessa)
- EOA 11.11.2011 Dnro 661/4/10 (Kielelliset oikeudet terveyspalvelujen järjestämisessä)
- EOA 27.4.2012 Dnro 2216/2/10 (Kielellisten oikeuksien toteuttaminen Kansaneläkelaitoksessa)
- EOA 30.4.2012 Dnro 1634/2/12 (Lentoasemien turvatarkastuksissa on noudatettava tasapuolisuutta)
- EOA 31.5.2012 Dnr 1515 1515/4/10 (Finavian ruotsinkielinen tuhkapilvitiedottaminen ei ollut riittävää, Finavian svenskspråkiga information om askmolnet var inte tillräcklig).
- EOA 1.10.2012 Dnro 3524/5/12 (Lausunto kansalliskielistrategian tarkistuslistasta)
- EOA 25.4.2014 Dnro 2533/4/13 (Kielellinen yhdenvertaisuus hoidon järjestämisessä)
- EOA 29.4.2016 Dnro 1930/2/13 (Arava- ja korkotukivuokra-asuntoja vuokraavien tahojen kielelliset velvoitteet)
- EOA 8.6.2016 Dnr 4770/4/15 (Uppfyllelse av språkliga skyldigheter i webbinformation av Jubileumsfonden för Finlands självständighet)
- EOA 8.12.2016 Dnro 146/2/2015 (Yhdenvertaisuus ei toteudu välittäjäkokeen koevaatimuksissa).
- EOA 3.2.2017 Dnro 299/4/16 (Folkpensionsanstaltens information stred mot språklagen)
- EOA 22.6.2017 EOAK/2658/2017 (Ehdotus tiedustelutoiminnan valvonnasta). Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 21.4.2017 (OM 15/41/2016)
- EOA 16.2.2018 EOAK/359/2018 (Oikeusasiamiehen lausunto valtiovarainministeriölle digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevasta lakiluonnoksesta).
- EOA 13.11.2018 EOAK/3806/2017 (Kaksikielisen poliisilaitoksen tulisi tiedottaa enemmän ruotsiksi)
- EOA 20.11.2018 EOAK/4345/2017 (Lentokieltoaluetta osoittavassa kyltissä on käytettävä kansalliskieliä)
- EOA 21.2.2020 EOAK/4180/2017 (Finrail Oy:n ruotsinkielinen verkkotiedottaminen)
- EOA 13.3.2020 EOAK/6208/2019, (Sähköpostin automaattisen poissaoloilmoituksen kieli)
- EOA 3.12.2020 EOAK/7233/2019, (Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen järjestäminen)
- AOA 31.07.2007 Dnro 2239/4/06 (Vastaaminen kielilain tulkintaa koskeneeseen kirjeeseen)
- AOA 31.3.2017 EOAK/2065/2017 (Virherlaakson muistipalvelukeskus. Tarkastuspöytäkirja).
- AOA 10.1.2018 EOAK/3615/2017 (Kotoutumiskoulutuksen epäkohdat ja asiointi ruotsin kielellä)
- AOA 21.2.2018 EOAK/383/2018 (Ennalta ilmoittamaton tarkastus:Portsakoti, tarkastuspöytäkirja)
- AOA 21.8.2020 EOAK/2665/2017, (Konkurssin julkisselvitys julkisena hallintotehtävänä)
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian vastaus 30.11.2020 EOAK/5649/2020 (Suomalaisuuden liiton kantelu opaste- ja liputuskäytännön lainmukaisuus lentoasemilla). [suomalaisuudenliitto.fi/wp-content/uploads/2020/12/VASTAUS-Opaste-ja-liputuskäytännön-lainmukaisuus-lentoasemilla.pdf](https://www.suomalaisuudenliitto.fi/wp-content/uploads/2020/12/VASTAUS-Opaste-ja-liputuskäytännön-lainmukaisuus-lentoasemilla.pdf).

Valtioneuvoston oikeuskansleri (OKA) ja apulaisoikeuskansleri (AOK)

- OKA 28.05.2013 OKV/382/1/2011 (Kielilain noudattaminen kaupungin toimitilojen pysäköintialueilla)
- AOK 21.10.2016 OKV/1674/1/2015 (Kielilain huomioon ottaminen viestinnässä viranomaisen internetsivulla)
- AOK 24.11.2016 OKV/1096/1/2016 (Oikeus saada palvelua omalla äidinkielellään)
- AOK 05.09.2017 OKV/1327/1/2016 (Kielelliset oikeudet kansallisen terveysarkiston Kantan käyttämisessä)
- AOK 14.12.2017 OKV/210/1/2017 (Lastensuojelupalvelujen saaminen ruotsin kielellä)

Aluehallintovirastot

- ESAVI/5177/2016 (24.05.2016)
- ESAVI/10500/2016 (18.11.2016)
- ESAVI/8514/2017 (24.08.2017)
- ESAVI/6448/2019 (10.02.2019)
- ESAVI/6447/2019 (14.02.2019)
- ESAVI/33245/2019 (30.09.2019)

Yhdenvertaisuussuunnitelmat, kieliohjelmat ja -suunnitelmat

- Asiakkaiden yhdenvertaisuus Kelassa. Kela. Helsinki 2018. <https://www.kela.fi/documents/10180/0/Yhdenvertaisuussuunnitelma+%28pdf%29/0d991d24-0527-461d-a310-914b685bde4c?version=1.0>.
- Ihmisoikeuksien Helsinki. Palvelujen yhdenvertaisuussuunnitelma 2020-2021. https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2020/Keha_2020-03-02_Khs_7_Pk/87CC7404-56D7-C016-960D-701EBDD00000/Liite.pdf.
- Kaksikielinen Helsinki. Kaksikielisyys selvitys ja toimenpide-ehdotukset. Kaksikielinen Helsinki työryhmä 8.1.2015. Helsingin kaupunki. <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/3e/3e62762da60be0542e586eecedaf04944e7e5c8c.pdf>.
- Maalahden kunnan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma 2017-2018.
- Palvelujen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman toimeenpano vuosina 2019-2020. Toimeenpanosuunnitelma 16.1.2019. Espoo-Esbo. Sivulta: https://www.espo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteko/Neuvottelukunnat_ja_neuvostot/Tasaarvo_ja_yhdenvertaisuustoimikunta
- Potilaan hyvä hoito Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä. Ihmisen terveyden tähden. Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri. https://www.epshp.fi/files/1202/Potilaan_hyva_hoito.pdf.
- Reilu meininki työssä ja elämän muilla alueilla. Yhdenvertaisuus ja tasa-arvosuunnitelma vuosille 2017-2020. Espoo – Esbo.
- Siuntion kunnan tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelma. Hyväksytty KH 17.9.2018 § Liite 3. https://www.siuntio.fi/library/files/5ddbc1c1c9105885a8000f10/Tasa-arvo_ja_yhdenvertaisuussuunnitelma_2018-2019.pdf.
- Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen Vantaan kaupungin toimintatapana. Vantaan kaupungin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma valtuustokaudelle 2017-2020. https://www.vantaa.fi/instance-data/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/128421_Tayv_kh_14112016_final.pdf.
- Tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2019-2021. Henkilöstön ja palvelutuotannon tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Turun kaupungin julkaisu. <https://ah.turku.fi/kh/2020/0113001x/Images/1770232.pdf>.
- Turun kaupungin tarkastuslautakunta 23.5.2012. Vuosia elämään – elämää vuosiin. Vanhusten palvelujen arviointi. https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//2011_vanhusten_palvelujen_arviointi_23.5.2012.pdf
- Vaasan sairaanhoitopiirin kieliohjelma. https://www.vaasankeskussairaala.fi/globalassets/hallinnon-tiedostot/potilasasiamies/kieliohjelma-suomi-2014_webb.pdf.
- Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kieliohjelma. Hallitus 31.8.2010 Liite 1 § 116. <https://www.vsshp.fi/fi/sairaanhoitopiiri/johtaminen-ja-organisaatio/saannot/Documents/Kieliohjelma.pdf>.
- Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kieliohjelman toteutussuunnitelma. Miia Lindström. Hoitotieteen laitos. Turun yliopisto. Joulukuu 2010. <https://www.vsshp.fi/fi/sairaanhoitopiiri/johtaminen-ja-organisaatio/saannot/Documents/Kieliohjelman%20toteutussuunnitelma.pdf>.

Hilma – hankintailmoitukset¹⁶⁵

- Espoon kaupunki. Sosiaalipalvelut ja muut erityispalvelut – hankintasopimukset – hankintailmoitus. Tarjouspyyntö 3121/02.08.00/2017. Puhe- ja toimintaterapiapalveluiden hankinta.
- Espoon kaupunki. Sosiaalipalvelut ja muut erityispalvelut – hankintasopimukset – hankintailmoitus (DPS) osallistumispyyntö 5450/2018. Päiväys 23.11.2020. Ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen hankinta.
- Espoon kaupunki. EU-hankintailmoitus. Tarjouspyyntö 6445/2020. Päiväys 13.04.2021. Suorahakupalvelun hankinta.
- Espoon kaupunki. Sosiaalipalvelut ja muut erityispalvelut – hankintasopimukset – hankintailmoitukset. tarjouspyyntö 234/2021. 28.04.2021. Työkykyä edistävän lyhytterapian hankinta. Tarjouspyyntö, liite 1. Hankinnan kohteen kuvaus 13.4.2021 234/2021.
- Espoon kaupunki. Asiakasohjausratkaisujen hankinta. Hankintailmoitus (TED F02). Vastaanotettu Hilmaan 4.5.2021. Ilmoituksen numero 2021-072555. TED numero 2021/S 089-229525. Espoon kaupunki. EU-hankintailmoitus. Tarjouspyyntö 2517/2021. Päiväys 04.05.2021. Asiakasohjausratkaisujen hankinta. Liite 1. Hankinnan kohteen kuvaus. Asiakasohjausratkaisun hankinta Espoon kaupungille. 1.3.2021. Liite

165 Tiedot on kirjattu sellaisena kuin ne on saadun asiakirjan otsikoissa myös alkuperäisine päiväyksineen. Osasta on Hilmassa julkaistu ja osassa kunnan muussa asiakirja-aineistossa oleva asiakirja. Samaan hankintakokonaisuuteen kuuluvat asiakirjat ovat samassa kappaleessa.

- 1.1. tarjousohjeet ja vertailuperusteet. Espoon asiakasohjausratkaisun hankinta, tarjouspyynnön liite 2517/2021. Liite 1.2. Käytettävyyssarvioinnin ohje. Asiakasohjausratkaisujen hankinnan tarjouspyynnön liite. Pääsopimus >toimittaja>:n Asiakasohjausratkaisun toimittamisesta ja ylläpitopalveluista Espoon kaupungille, x.x.20xxAsiakasohjausratkaisujen hankinta. Liite 5.3. Palveluhallinta ja palveluyhteistyö.
- Naantalin kaupunki 7.4.2021 kansallinen hankintailmoitus. Tarjouspyyntö 339159. Kiinteistöjen laitteistojen lakisääteisten tarkastusten puitesopimus 2021–2023.
- Pargas stad. Hilma 19.3.2021 (ilmoituksen numero 2021-068235) (EU Talterapi för barn och ungdomar inom medicinsk rehabilitering).
- Peruskuntayhtymä Karviainen 01.04.2021. Sosiaalipalvelut ja muut erityispalvelut – hankintasopimukset – hankintailmoitus Tarjouspyyntö 343010 (Kehitysvammaisten asumispalvelut).
- Rikosseuraamuslaitos. Markkinakartoitus – Päihdekuntoutuksen palvelut Viite/diaarinumero: 2/233/2021 Hankinnan/sopimuksen tyyppi: Palvelu, Liite 2 sekä Liite 1. Alustava palvelukuvauksen päihdekuntoutukseltaisten kilpailutuksesta.
- Siuntion kunta. Tarjouspyyntö. Tilavarauksjärjestelmä 7.5.2021. Hankinnan kohteen kuvaus 13:05.
- Turun kaupunki. EU-hankintailmoitus. Tarjouspyyntö 12324-2020. Päiväys 22.12.2020. Kaupunkiopastamisen suunnittelupalvelu.
- Turun kaupunki. Sosiaalipalvelut ja muut erityispalvelut – hankintasopimukset – Hankintailmoitus (DPS) OSALLISTUMISPYYNTÖ 15161-2019. Ikääntyneiden tehostettu palveluasuminen ajalle 1.9.2021 (tavoite) – 31.8.2026 (1 v + 1 v optiot) OSALLISTUMISAIKA 15.4. – 18.5.2021. Osallistumispyynnön liite 1 15161-2019.
- Turun kaupunki. Sosiaalipalvelut ja muut erityispalvelut – hankintasopimukset – hankintailmoitus TARJOUSPYYNTÖ 1328-2021. Päiväys 04.05.2021. Turvallisuus ja vartiointipalvelut.
- Turun kaupunki. Kansallinen hankintailmoitus. TARJOUSPYYNTÖ 3032-2021. Päiväys 05.05.2021. Videoiden ja äänisisältöjen tekstityspalvelu.

Muuta

- Espoon kaupunki. Kaupunginhallitus 21.6.2010. Sisäisen valvonnan yleisohje. Sivulta www.esbo.fi.
- JHNY:n selvitys. Kaksikielisten hankintojen hyödyntäminen edellyttää Hilman kehittämistä. Kaksikielisten hankintojen hyödyntäminen edellyttää Hilman kehittämistä | Kuntaliitto.fi (hankinnat.fi)
- Julkiset hankinnat Euroopan unionissa. Yhteisen hankintasanaston (CPV) käyttöopas. Euroopan komissio. https://simap.ted.europa.eu/documents/10184/36234/cpv_2008_guide_fi.pdf.
- Kansalliskielistrategia. Nationalspråksstrategi. Valtioneuvoston periaatepäätös. Principbeslut av statsrådet. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja. Statsrådets kanslis publikationsserie 4/2012. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-001-8>.
- Kansalliskielistrategian käytännön työvälineet kunnille ja kuntayhtymille. Nationalspråksstrategin – Praktiska verktyg för kommuner och samkommuner. Kuntaliitto. Kommunförbundet. Helsinki 2014.
- Kansalliskielistrategian toimintasuunnitelman loppuraportti 2015–2019. Slutrapport om handlingsplanen för nationalspråksstrategin 2015–2019. Oikeusministeriön julkaisuja. Justitieministeriets publikationer. Selvityksiä ja ohjeita. Utredningar och anvisningar. 2019:17. Oikeusministeriö, Helsinki 2019. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-755-7>.
- Kansalliskielistrategian työvälineet. Oikeusministeriö. https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4734397/OM_kansalliskielistrategia_FI_V5.pdf/656bb876-7278-4e5a-9162-3706104f39de/OM_kansalliskielistrategia_FI_V5.pdf
- Kuntaliiton yleiskirje 22/80(2003 Auli Valli-Lintu, 3.10.2003 Kielilainsäädännön uudistus. <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2003/kielilainsaadannon-uudistus>.
- Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>.
- Onko hankintasopimus hallintosopimus? <https://www.hankinnat.fi/onko-hankintasopimus-hallintosopimus>.
- Toimintaohjelma. Suomen kahden elinvoimaisen kansalliskielen puolesta. Folktinget. Svenska Finland Folktinget. Helsinki 2011. https://issuu.com/folktinget/docs/ft_handlingsprogram_fin.
- Valvira – Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Yksityisen terveydenhuollon toimintayksikön tarkastuskertomus. Käyttöönottotarkastus. 277ba50e-955e-3b65-3a61-e8ab603d7635 (valvira.fi)
- Yksityisen terveydenhuollon toimintayksikön tarkastuskertomus. Käyttöönottotarkastus. Aluehallintovirasto. Lomake. avi.fi/documents/25266232/31279931/ksityisen+terveydenhuollon+toimintayksikon+tarkastus-kertomus%2C+Kayttoonottotarkastus.doc/fe6ba03f-a984-20be-daad-394deed22035?t=1615982595507

Liitteet

Taulukko 2. Kielivelvoitteet

	Yksilön oikeus	Käsittelykieli/huolehtimisvelvollisuus	Huomioitavaa
Kaksikielinen valtion viranomainen	Valtion viranomaisessa jokaisella oikeus käyttää suomea tai ruotsia (10 § 1 mom)	<p>Käsittelykieli asianosaisen kaksikielisessä viranomaisessa (12 § 1 mom)</p> <p>Kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä (23 § 2 mom).</p> <p>Kaksikielisen viranomaisen tulee yhteydenotoissaan yksityishenkilöihin ja oikeushenkilöihin käyttää näiden kieltä suomea tai ruotsia, jos se on tiedossa tai kohtuudella selvitettävissä (23 § 3 mom)</p>	<p>Keskushallinnon viranomaiset kaksikielisiä ja muut viranomaiset, joiden virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta ja kaksikielisen kunnan viranomaista sekä kuntayhtymän viranomaista tai kuntalaissa tarkoitettua kuntien yhteistä toimielintä, jos kuntayhtymässä tai kuntien yhteistoiminnassa on erikielisiä kuntia taikka vähintään yksi kaksikielinen kunta (6 § 1 mom)</p> <p>Viranomaisen alueellisen yksikön tai muun alueellisen organisaation kielellinen asema määräytyy sen virka-alueen kielellisen aseman mukaan. Erityisistä syistä voidaan virka-alueen kielivähemmistön tarpeita varten perustaa yksikielisiä yksiköitä tai osastoja. (6 § 2 mom)</p> <p>Erityissääntelyä koskien puolustusvoimia (39 §) ja vankeinhoitoa (40 §) samoin yleensä tiedottamisen laajuutta (32 § 3 mom).</p>

	Yksilön oikeus	Käsittelykieli/huolehtimisvelvollisuus	Huomioitavaa
Yksikielinen valtion viranomainen	Valtion viranomaisessa jokaisella oikeus käyttää suomea tai ruotsia (10 § 1 mom)	Käsittelykieli viranomaisen kieli aluejaon mukaan, asianosaisen oikeus tulkkaukseen (12 § 2 mom)	
Kaksikielinen kunta	Kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella oikeus käyttää suomea tai ruotsia (10 § 1 mom)	Käsittelykieli asianosaisen kieli (12 § 1 mom) Kaksikielisen viranomaisen huolehtimisvelvollisuus 23 §:n mukaisesti	
Yksikielinen kunta	Kunnan kieli, jollei viranomainen pyynnöstä toisin päättä tai jollei muualla toisin säädetä. Oman kielen käyttö ja oikeus tulla kuulluksi omalla kielellään koskee viranomaisen aloitteesta vireille tulevaa asiaa, joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huolettavansa perusoikeuksiin tai koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta (10 § 2 momentti)	Käsittelykieli viranomaisen kieli, asianosaisella ja kuultavalla ehdoton oikeus tulkkaukseen vain viranomaisaloitteisissa asioissa liittyen perusoikeuksiin tai viranomaisen asettamiin velvoiteisiin	Hallintolain 26 §:n mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos romani- tai viittomakieltä taikka muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä. Kääntäminen voidaan tehdä kielelle, jota henkilö asian laatuun nähden riittävästi ymmärtää eli ei välttämättä äidinkielelle. Kielilain sanamuodon mukainen sääntely yksikielisessä kunnassa tiukempi. Pohjoismaisen kielisopimuksen huomioonottaminen.
Julkisoikeudellinen laitos (poislukien yliopistot)	Rinnastuu valtioon lähtökohtaisesti soveltamisalan 3 §:n perusteella		

	Yksilön oikeus	Käsittelykieli/huolehtimisvelvollisuus	Huomioitavaa
Valtion liikelaitos (viranomaistehtävät)	Rinnastuu valtioon hoitaessaan viranomaistehtävää (24 §)		Valtion liikelaitosten osalta erillinen sääntely, vaikka sinänsä osa valtio-oikeushenkilöä, kuten kuntienkin liikelaitokset kuntaa. Sääntelyssä puhutaan viranomaistehtävästä, kun taas 25 §:ssä julkisista hallintotehtävistä
Valtion liikelaitokset sekä valtion ja kunnan palvelua tuottavat yhtiöt (kaksikieliset)	Palvelun antaminen toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa (24 §)	Palvelua tuottavat yhtiöt, jossa valtiolla taikka yhdellä taikka useammalla kaksikielisellä kunnalla taikka erikielisellä kunnalla on määräysvalta, on annettava palvelua ja tiedotettava suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana (24 §)	Kyse ei ole tällöin julkisista hallintotehtävistä.
Julkinen hallintotehtävä lailla tai lain nojalla säädetty	Yksilöllä oikeus käyttää omaa kieltään kuten (valtion)viranomaisessa. Kuntien toimeksianto tehtävien kohdalla lähtökohtaisesti, kuten kunnassa.	Julkista hallintotehtävää hoitavaa koskee sen hoitaessa tätä tehtävää se, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta (25 §:n ensimmäinen virke) Säännöstä tulkittu myös siten, että ei koskisi vain yksilön oikeuksia, vaan sanamuodon mukaan rinnastuu viranomaisen kielilain mukaisiin velvoitteisiin yleisemminkin.	Osa julkisista hallintotehtävistä kuulunut jo pitkään välilliselle julkiselle hallinnolle. 10 §:n 2 momentin poikkeus koskee vain yksikielistä kuntaa. Säännös ei ota kantaa siihen, miten välillisen julkisen hallinnon toimijan julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan yksi- ja kaksikielisyys määräytyy, mutta lähtökohta sama kuin valtiolla. 32 §:n mukainen viranomaisen tiedottaminen toiminnastaan

	Yksilön oikeus	Käsittelykieli/huolehtimisvelvollisuus	Huomioitavaa
Ostopalvelusopimus julkisesta hallintotehtävästä	Oikeus kuten ostavassa viranomaisessa omana toimintana	25 § ensimmäinen virke: sopimuksella palvelua toteuttavalla velvoite kielilain noudattamiseen (julkinen tehtävä annetaan lain nojalla) 25 § toinen virke: viranomaisella lisäksi varmistautumisvelvollisuus, että julkista hallintotehtävää hoidettaessa annetaan kielilain mukaista kielellistä palvelua (esim. palvelusitoumus)	Vaikka 25 §:n ensimmäisen virkeen olisi katsottava velvoittavan myös ostopalvelun kohdetta, voidaan palvelua ostaa vain toisella kielellä. Kielilain 6 §:n 2 momentti mahdollistaa perustellusti yksikieliset yksiköt.
Viranomaisen hankkima muu kuin julkinen hallintotehtävä	Olisivat lähinnä infrastruktuurin tarjoamiseen ja ilman julkista palveluveloitetta koskevia hankintoja	Varmistettava, jos kielilain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii.	Lain mukaan palveluntarjoajan veloitteet tulevat hankintasopimuksesta.
Muu toiminta			Kulutushyödykkeen tiedot on yksikielisessä kunnassa myytävässä tuotteessa oltava ainakin sen kunnan kielellä ja kaksikielisessä kunnassa myytävässä tuotteessa ainakin suomen ja ruotsin kielellä (34 §)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-259-982-7 (PDF)