



Tässä katsauksessa kerrotaan, miksi hyvä virka- ja säädöskieli sekä toimivat viranomaisnimet ovat tarpeen ja miten niitä on Suomessa edistetty.
Lisätietoja: vir kakieli@k otus.fi

Hyvä virkakieli osallistaa ja ehkäisee syrjäytymistä

SUOMEN KOKEMUS: HYVÄ VIRKAKIELI KANNATTAA

Suomessa on kauan ajateltu, että ymmärrettävä kieli on hyvän hallinnon edellytys. Jo 1970-luvulla useat virastot ja tuomioistuimet alkoivat selkeyttää tekstejään, koska näkivät, etteivät kansalaisten oikeusturva ja osallisuus voi muuten toteutua. Vuonna 1979 hallitus nimitti komitean ehdottamaan keinoja lainsäädännön sekä tuomioistuinten ja virastojen päätösten selkeyttämiseen. Ehdotukset olivat asiantuntevia, mutta toimeenpano jäi.

Säädöksiä ja asiantuntijoita virkakielen tueksi

Suomi oli ensimmäisiä maita, joka antoi säädöksen virkakielen ymmärrettävyydestä. Vuoden 1982 valtioneuvoston päätös koski valtion viranomaisia. Velvoitus ulotettiin koko julkishallintoon vuonna 2004, kun hallintolakiin tuli hyvän kielenkäytön vaatimus, joskin ilman sanktioita.

Valtio on rekrytoinut virastoihin ja Kotimaisten kielten keskuksen hyvän virkakielen asiantuntijoita 1980-luvulta lähtien. Paljon useammalle olisi tarvetta, vaikka myös kääntäjät ja viestintäasiantuntijat usein edistävät hyvää virkakieltä omissa tehtävissään. Kielenkäyttö on kuitenkin kaikkien virkamiesten mutta myös valtioneuvoston johdon asia. Yksittäiset virkamiehet eivät voi tehdä hyviä ja toimivia tekstejä, jos ei virastoilla ja koko hallinnolla ole yhteistä näkemystä siitä, millaista on hyvä virkakieli ja miten sitä edistetään.

Mailma muuttuu, niin myös hyvän kielen vaatimukset

Teknologian kehitys on muuttanut tekstien tekemistä ja yhteyttä asiakkaisiin; siksi kielenkäytönkin on muututtava. Hallitus teetti 2014 toimintaohjelman säädöskielen, viranomaisviestinnän ja asioinnin kielen kehittämiseksi. Ohjelmassa korostetaan, että tekstit ovat viranomaisten keskeinen työväline, ja annetaan suosituksia siitä, kuinka työn voi järjestää niin, että tekstien laatijat saavat tarvitsemansa tuen. Suositukset on tiivistetty [viraston huoneentauluun virkakielen parantamiseksi](#) sekä [kirjoittajan huoneentauluun](#).

Toimintaohjelmaa tehtiin tunnetuksi ministeriöiden, virastojen ja Kotimaisten kielten keskuksen yhteisellä virkakielikampanjalla 2014–15. Monet viranomaiset ovatkin ryhtyneet toteuttamaan sen suosituksia. Suomi on myös ainoana maana sisällyttänyt Avoin hallinto -hankkeeseensa selkeän kielen toimenpiteitä. Vaikka Suomessa on huomattu, että hyvä virkakieli kannattaa, käytännöt muuttuvat hitaasti. Työ siis jatkuu. Vuonna 2019 Kotimaisten kielten keskus on alkanut tehdä opetus- ja kulttuuriministeriön tuella laajaa hyvän virkakielen verkko-opiskelumateriaalia, joka tulee kaikkien viranomaisten käyttöön.

HYVÄ SÄÄDÖSKIELI, PAREMPI HALLINTO

Myös säädöskielen on syytä täyttää hyvän virkakielen vaatimukset, sillä virkakieli perustuu pitkälti lakeihin ja muuhun juridiseen kieleen. Viranomaiset toistavat esimerkiksi päätöksissään, ohjeissaan ja kirjeissään lain sanamuotoja ja ilmauksia. Tutkimusten mukaan myös tavalliset ihmiset etsivät tietoa säädösteksteistä: Norjassa 54 %, Saksassa 40 % yleisöstä on tehnyt niin.

Säädöskieli on perinteisiin nojaavaa ammattikieltä. Sen käyttäjät saattavat luulla, että ymmärrettävä kieli on aina myös liian yksinkertaista ja epätäsmällistä. Kannattaa kuitenkin luopua niistä perinteisistä muodoista, joista on haittaa. Esimerkiksi säädöksissä on päästy lyhyempiin virkeisiin kuin 20 vuotta sitten. Lainlaatijoille on tehty Hyvän säädöskielen ohjeita -sivusto, jossa on esimerkkejä ymmärrettävyyden parantamisesta niin, että säädöskielen muut vaatimukset täyttyvät. Heitä olisi kannustettava muillakin tavoin ymmärrettävyyden huomioimiseen.

EU-SÄÄDÖSTEN YMMÄRRETTÄVYYS ON YHTEINEN ETU

EU-säädökset ovat joko voimassa sellaisenaan tai muovaavat kansallista lainsäädäntöä. Jo toimielinten välinen sopimus vaatii niiltä ymmärrettävyyttä. Vastuu siitä kuuluu myös suomalaisille: kannattaa rohkaista edustajiamme ottamaan kielen ongelmat kokouksissa esiin ja pitämään yhteyttä oman kielen kääntäjiin ja tulkkeihin. Sitä varten on ESKO-verkosto. Säädösten tavoitteet toteutuvat parhaiten, jos edustajamme seuraavat, että teksti on yhteisymmärryksen saavuttamisen jälkeenkin vaikeuksista suomeksi ymmärrettävissä ja sovellettavissa.

KANSAINVÄLISET SELKEÄN KIELEN JÄRJESTÖT

Hyvän virkakielen hyödyt on havaittu eri puolilla maailmaa. Vaikka kielet ovat erilaisia, ongelmat ja ratkaisut ovat samantapaisia. Siksi tietojen vaihtaminen ja verkostot ovat suureksi avuksi. Foorumin niille tarjoavat kansainväliset selkeän kielen järjestöt ja konferenssit.

Clarity Internationalilla ja Plain Language Association Internationalilla on jäseniä yli 30 maassa. Jäsenenä on myös organisaatioita, jopa ministeriöitä. Kumpikin järjestää konferenssin vuorovuosin. Clarity julkaisee lehteä, jonka arkisto on vapaasti nähtävillä. Plainin LinkedIn-ryhmään voi liittyä ilman jäsenyyttäkin. Jäsenillä on pääsy laajempiin selkeän kielen aineistoihin.

MITÄ ON HYVÄ VIRKAKIELI?

Teksti on kieleltään selkeä, jos sen sävy on arvostava ja sen sanasto, rakenne ja asettelu auttavat lukijaa helposti löytämään tarvitsemansa tiedon, ymmärtämään sen ja käyttämään tietoa hyväkseen.

Määritelmä korostaa tekstin lukijan kokemusta ja hyötyä. Onnistunut viestintä ja vuorovaikutus ovat tietysti viranomaisen velvollisuus, mutta myös etu. Kotimaisten kielten keskus tarjoaa ohjeita siitä, mitkä tekstin piirteet tekevät kielestä selkeän. Määritelmä perustuu kansainvälisten selkeän kielen järjestöjen yhteiseen muotoiluun.

VIRKAKIELENHUOLTOA KAHDELLA KANSALLISKIELELLÄ

Suomi on kaksikielinen maa, jonka kansalliskielet suomi ja ruotsi ovat oikeudellisesti yhtä päteviä. Valtion viranomaisen tulee palvella yleisöä molemmilla kielillä, ja sama koskee myös kaksikielisten kuntien viranomaisia. Ahvenanmaan maakunnassa vain ruotsi on virallinen kieli.

Kaksikielisyyden seurauksena Suomessa tuotetaan paljon ruotsinkielisiä viranomaistekstejä. Usein ne on käännetty suomeksi. Ruotsinkielisen kielenhuollon toimintaympäristö on siten aivan erilainen kuin Ruotsissa. Viranomaisten palvelujen sekä viestinnän sisällön tulee kuitenkin olla samat sekä suomeksi että ruotsiksi. Siksi ruotsinkieliset tekstit, ja myös viranomaisten ja palvelujen nimet, joutuvat usein mukautumaan suomenkielisten tekstien ja nimien malliin. Suomen ruotsinkielisessä kielenhuollossa pyritään kuitenkin aina noudattamaan ruotsin kielen yleistä normia. Kielen asiantuntijoina kääntäjät pystyvät osoittamaan käännettävien tekstien epäselvyydet. Näin he voivat auttaa parantamaan kummankin kielisiä tekstejä.

Ruotsinkielinen kielenhuolto Suomessa

Päävastuu ruotsin kielen huollosta kuuluu Suomessa Kotimaisten kielten keskuksen ruotsin kielen osastolle. Yhteistyötä tehdään sekä suomenkielisten kollegojen että Ruotsin kielineuvoston kanssa. Kielenhuoltajat pitävät kursseja kääntäjille ja muille virkamiehille ja vastaavat viranomaisten, tiedotusvälineiden ja yleisön kielikysymyksiin.

Valtion viranomaisten kieliasioita koordinoi valtioneuvoston ruotsin kielen lautakunta. Se on laatinut oppaan Svenskt lagspråk i Finland, joka edistää säädösten ruotsin kielen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Opas on erinomainen apuneuvo kaikille, jotka kirjoittavat ja kääntävät hallinto- ja säädöstekstejä ruotsiksi.

Ruotsin kieli kohtaa Suomessa monia haasteita. Lain vaatimuksista huolimatta käytännössä esiintyy usein puutteita. Siitä kertoo esimerkiksi Hallituksen kertomus kielilain soveltamisesta (2017). Kielellisten oikeuksien perimmäinen tarkoitus on, että varmistetaan kaikille mahdollisuus osallistua yhteiskuntamme kehittämiseen. Osallistua ei voi, ellei ymmärrä, mistä on kyse. Kielenhuollossa työskennellään sen hyväksi, että hallinto olisi selkeää ja ymmärrettävää. Kummallakin kotimaisella.

NIMELLÄ ON VÄLIÄ!

Nimi on usein asiakkaan ensimmäinen kontakti viranomaiseen. Toimiva hallinnon nimi on hyödyllinen tiedonvälittäjä: se kertoo olennaista tietoa kohteestaan ja erottuu kaupallisista nimistä. Toimiva paikannimi ohjaa ongelmitta oikeaan paikkaan ja on sopusoinnussa niiden nimien kanssa, joilla valtakunnan eri alueisiin on tapana viitata.

Hyvä nimi on lisäksi helppokäyttöinen: se on helppo kirjoittaa, muistaa, ääntää ja taivuttaa. Se ottaa huomioon sekä kielilain että hallintolain ja noudattaa oikeinkirjoitusta.

Julkishallinnon nimiä ovat sekä

- 1) *virastojen ja niiden alaorganisaatioiden nimet että*
- 2) *muut viranomaisten antamat nimet, kuten hallinnollisten alueiden ja teiden nimet sekä julkisten palveluiden nimet.*

Millaisia ongelmia hallinnon nimissä on?

Hallinnon nimien suunnittelu jakaantuu Suomessa useille eri tahoille, ja nimipäätöksiä koskevat säädökset ovat hajallaan eri laeissa. Nimiä suunnittelevat ja niistä päättävät henkilöt, joilla ei aina ole kielen saati nimistön asiantuntemusta. Tämä on johtanut monenlaisiin ongelmiin. Esimerkiksi hallinnollisille alueille on annettu nimiä, joiden perusteella niitä on vaikea paikantaa oikeaan osaan maata, kun taas organisaatioista käytetään oheisnimiä (esim. *Traficom*), jotka sekoittuvat yritysnimiin. Lyhenteiden lisäksi ongelmia ovat aiheuttaneet myös abstraktit ilmaisut (esim. *toimiala*) ja *Psykiatrian* kaltaiset nimet, joista puuttuu kohteen lajia kuvaava nimenosa, kuten *osasto*.

Mitä hyvän nimistön puolesta on tehty?

Nimien toimivuutta voidaan parantaa lainsäädännöllä, tarjoamalla apua nimistösuunnitteluun ja perustamalla virastoihin nimitysryhmiä. Kotimaisten kielten keskuksen verkkosivujen ohjeet sekä puhelin- ja lomakeneuvonta ovat

saatavilla veloituksetta, ja tilauksesta voi pyytää nimien tarkistusta, lausuntoja tai koulutusta. Vuonna 2019 aloitetaan sähköisen, julkishallinnon nimien suunnittelijoille tarkoitettun Hyvän nimistön käsikirjan laatiminen.

Kotimaisten kielten keskus on tehnyt aloitteen paikannimilain säätämiseksi yhdessä Maanmittauslaitoksen kanssa vuonna 2011. Laissa tulisi määritellä, kenellä on valta päättää erilaisista paikannimistä ja niiden kirjoitusasusta, kuka rekisteröi hyväksytyt nimet ja mitä paikannimiä viranomaisten on käytettävä.

SELKEÄÄ, YMMÄRRETTÄVÄÄ, ASIALLISTA

Hyvä virkakieli kuvataan useimmiten selkeäksi ja ymmärrettäväksi. Suomen hallintolaissa määritelmä on kuitenkin laajempi. Lain 9. pykälä velvoittaa viranomaisia käyttämään asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Usein esitetään, että hallintolain kielipykälä on epä määräinen ja tulkinnanvarainen. Lain kolme adjektiivia kuvaavat kuitenkin kattavasti kielenkäytön eri ulottuvuuksia. Ne myös tarjoavat perusteet sen arvioimiselle, onko teksti hyvää virkakieltä vai ei.

Selkeä auttaa hahmottamaan olennaisen

Kun kielenkäyttö on selkeää, tekstin visuaalinen hahmottaminen on vaivatonta ja lukijan on helppo nähdä tekstin osat: sanat, lauseet, virkkeet ja asiakokonaisuudet.

Sanojen kirjoitusasu ja välimerkkien käyttö ovat oikeinkirjoituksen normien mukaisia, ja lauseiden ja virkkeiden rakenteet ovat selkeitä ja yksinkertaisia. Teksti on jaettu helposti hahmotettaviin kokonaisuuksiin, joilla on havainnolliset otsikot. Lukijaa ei hämmennetä hänen kannaltaan epäolennaisella tiedolla.

Ymmärrettävä huomioi lukijan tiedot ja tarpeet

Kun kielenkäyttö on ymmärrettävää, tekstissä lähdetään liikkeelle lukijalle tutusta maailmasta ja hänen tarpeistaan.

Sanat ja ilmaukset ovat lukijalle tuttuja, ja vieraat termit selitetään. Asiat kuvataan konkreettisesti, ja uusi tieto kytketään siihen, mitä lukija jo tietää. Tekstissä näytetään, millaiseen taustatietoon ja päättelyyn esitetyt asiat perustuvat. Hallinnon ja asioinnin käytänteitä ei oleteta tunnetuiksi, vaan lukijalle kerrotaan, mitä hänen pitää tehdä asiansa hoitamiseksi.

Asiallinen arvostaa lukijaa ja sopii tilanteeseen

Kun kielenkäyttö on asiallista, teksti on sävyiltään lukijaa arvostavaa ja ystävällistä. Lukijoiden kirjo ja heidän erilaiset tilanteensa otetaan huomioon niin, että kaikki voivat tunnistaa tekstistä itsensä ja kokea olevansa puhuteltuja.

Henkilöihin viitataan ja heidän toimintaansa ja ominaisuuksiaan kuvataan arvostavasti, asiat perustellaan luki-

jan näkökulmasta asianmukaisesti ja riittävästi, toimintakehotukset muotoillaan kannustaviksi. Viranomainen näkyy tekstissä keskustelukumppanina, joka on valmis kuuntelemaan ja joka kohtelee kaikkia kansalaisia kunnioittavasti ja tasapuolisesti.

YMMÄRRETTÄVÄ VIRKAKIELI ON DEMOKRATIAN PERUSTA

Ihmisyhteisöt rakentuvat kielen ja kommunikaation varaan. Vaikka huolehtisi rautateiden kunnosta tai järjestäisi joukkorokotuksia, työhön kuuluu kielenkäyttöä ja tekstejä, joilla esimerkiksi suunnitellaan toimintaa ja viestitään siitä.

Kielen merkitys korostuu julkisen vallan käytössä. Julkinen valta perustuu lakeihin, jotka ovat tekstejä. Myös julkisen vallan toimeenpano tapahtuu kielen avulla ja tekstien varassa, esimerkiksi päätöksin, ohjein ja sopimuksin.

Ymmärrettävä kieli tuottaa säästöjä

Erilaiset tekstit ovat virastojen työn keskeisin sisältö ja tuote, ja moni laki johtaa tekstien tekemiseen. Esimerkiksi Kela teki vuonna 2018 pelkästään etuuspäätöksiä yhteensä noin 19 miljoonaa. Myös päiväkodeissa 25 % työntekijöistä käyttää kirjaamiseen päivän tai enemmän viikossa. Vanhustyössä kirjaamista tekee päivittäin lähes jokainen eli 92–97 % työntekijöistä.

Tekstien tuottaminen vie huomattavasti resursseja kaikessa työssä. Kielityössä on siksi työn tehostamisen ja säästämisen mahdollisuus. Esimerkiksi Maahanmuuttovirasto sai viestinnän ja verkkotekstien parantamisella opiskelijoiden oleskelulupien asiakaspuhelut vähenemään lähes 80 %. Valtiokonttorissa taas päätösten kielen selkeyttäminen oli osasyynä siihen, että tiettyjen etuuksien muutoksenhaun väheni 30 %.

Kielen kautta osalliseksi yhteiskuntaan

Pitkälti kielenkäytön varassa on myös se, toteutuvatko julkishallinnon tavoitteet ja arvot, kuten avoimuus, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus: Kansalaisten mahdollisuus ymmärtää, seurata ja arvioida viranomaisten ja poliittisten päättäjien toimintaa on kielen varassa. Vaikeaselkoiset tekstit ja organisaatioiden nimet voivat vaikeuttaa hallinnon rakenteiden ymmärtämistä, vieraannuttaa päätöksenteosta ja yhteiskunnallisesta osallistumisesta – ja muodostua lopulta riskiksi demokratialle.

Kieli ja kommunikaatio voivat muodostua muuriksi myös, kun ihminen tarvitsee apua yhteiskunnalta. Digitalisoituvassa maailmassa ihminen on usein yksin tekstien äärellä, ja samaan aikaan yhä useampi tarvitsisi helpotettua kieltä, selkokieltä: uudet asiointivat asettavatkin kielelle entistä suurempia vaatimuksia. Panostamalla kie-

leen voidaan vähentää eriarvoistumista ja heikommassa asemassa olevien riskiä syrjäytyä.

SELKOKIELELLÄ VOIDAAN VÄHENTÄÄ SYRJÄYTYMISTÄ

Suomessa selkokieltä tarvitsevia arvioidaan olevan noin 10 prosenttia väestöstä. Selkokielen tavoitteena on tarjota yhdenvertaiset osallistumisen ja tiedon saamisen mahdollisuudet ihmisille, joilla on kielellisiä vaikeuksia. Taustalla voi olla sekä synnynnäisiä että elinaikana sairauden tai vamman myötä kehittyneitä kielivaikeuksia. Taustalla voi myös olla se, että suomi tai ruotsi ei ole äidinkieli.

Selkokieltä on edistetty Suomessa 1980-luvulta lähtien. Ongelmana on, että viranomaiset käyttävät selkokieltä viestinnässään Suomessa edelleenkin hyvin vähän. Tärkeä poikkeus on Kela, joka on tuottanut selkokieliset esitteet etuuksistaan ja aloittaa selkokielisten verkkosivujen valmistelun 2019. Myös oikeusministeriö, on julkaissut selkokieliset äänestysohjeet kaikista vaaleista 1990-luvulta alkaen. Saavutettavuusdirektiivin täytäntöönpano kuitenkin vaatii julkisilta digitaalisilta palveluilta jo syksyllä 2019 tietoa myös sellaisella ymmärrettävyyden tasolla, jota selkokielen käyttö vastaisi.

Selkokielen tunnistamiseen on kehitetty Selkokielen mittari. Sen avulla selkokielen asiantuntijoiden ja kielen ammattilaisten on mahdollista arvioida, onko jokin teksti selkokieltä vai ei.

MITEN SELKOKIELI EROAA YLEISKIELESTÄ?

Selkokieli ei ole oma kielensä, vaan suomen tai ruotsin kielen muoto. Siinä käytetään yleiskieltä yksinkertaisempaa sanastoa ja kielellisiä rakenteita. Lisäksi selkokielessä sisältöjä usein rajataan tai supistetaan ja vaikeampia sisältöjä selitetään lukijalle konkreettisin esimerkein.

Laadittu Kotimaisten kielten keskuksessa.

Katsauksen kirjoittajat:

Maria Fremer, Leealaura Leskelä, Ulla Onkamo, Aino Piehl, Liisa Raevaara ja Ulla Tiililä

Lähteet: <https://avoinhallinto.fi/tyon-tueksi/koulutusmateriaali/>

www.kotus.fi/virkakieli

Viraston huoneentaulu

VIRKAKIELEN PARANTAMISEKSI



Kirjoittajan huoneentaulu

Miksi tämä teksti tehdään?

- » Mieti, onko teksti tarpeen vai olisiko esimerkiksi puhelu tehokkaampi tapa hoitaa asia.
- » Mieti, onko tekstin tarkoitus antaa tietoa jostakin asiasta (esimerkiksi päätöksestä), saada lukijat vakuuttumaan tai saada lukija toimimaan haluamallasi tavalla.
- » Mieti, mikä tarkoituksista on tärkein, ja korosta siihen liittyviä asioita tekstissä.

Kenelle teksti on tarkoitettu?

- » Mieti, kirjoitatko asian hyvin tunteville (työtovereille, oman alan asiantuntijoille) vai lukijoille, jotka eivät ole perehtyneet tekstin aiheeseen. Valitse sanasto ja muu tekstin rakenne lukijan mukaan.
- » Mieti tekstin sävyä ja sitä, miltä ilmaisut tuntuvat lukijasta. Esimerkiksi sinulle neutraalit ehdottomat väitteet tai lakitekstin sanonnat voivat tuntua lukijasta tylyiltä, jopa uhkailevilta.

Mitä tekstiin on syytä sisällyttää ja mitä jättää pois?

- » Mieti, onko tekstissäsi riittävästi taustatietoja ja asioiden välisiä kytkentöjä, jotta lukija voi ymmärtää tekstin olennaisen asian. Harkitse, auttaisiko lukijaa lisätieto (linkki, esite, yhteystieto).
- » Huolehdi, ettei tekstissä ole asioita, joilla on merkitystä vain esimiehillesi tai työtovereillesi. Jos ne eivät tuo olennaista tietoa lukijalle, ne voivat haitata keskittymistä tekstin pääasiaan.

Onko teksti tarkoituksenmukaisesti rakennettu?

- » Aloita pääasiasta, ellei ole erityistä syytä olla tekemättä niin. Käytä väliotsikoita ilmaisemaan, mistä kohdasta tekstiä asiat löytyvät.
- » Käytä lukijan tuntemaa sanastoa ja selitä ammattitermit, jos niitä ei voi välttää.
- » Käytä hahmottamisen apuna luetteloja, kuvioita ja kaavioita, kun voit. Käytä myös värejä.
- » Mieti, voiko teksti olla lyhyempi.

Miten varmistetaan hyvät nimet, virkanimikkeet ja termit?

- » Mieti, onko nimi, nimike tai termi ymmärrettävä ja helppokäyttöinen niille, jotka sitä tarvitsevat esimerkiksi asiakkaina. Muista, että nimien ja lyhenteiden pitää olla luontevia suomeksi ja ruotsiksi sekä saameksi. Esimerkiksi englanninkielinen tai muuten läpinäkymätön nimi on monille vaikea muistaa ja käyttää.
- » Jos käyttöön tarvitaan vieraskielisiä nimiä, ne käännetään erikseen. Vieraskielisiä nimiä käytetään vain silloin kun muutenkin viestitään nimen kielellä.
- » Mieti, keitä nimien ja termien muodostamisessa tarvitaan. Varaa aikaa siihen, että muodostamisessa kuullaan oman työpaikan asiantuntijoita ja tarvittaessa myös ulkopuolisia kieli- ja muita asiantuntijoita. Harkitse myös, onko syytä kysyä laajemmin asiakkailta tai sidosryhmiltä.