

30.11.2020

EOAK/5649/2020

Suomalaisuuden Liitto ry
Juuso-Ville Gustafsson
Aurorankatu 7 A 1
00100 HELSINKI

Viite: 21.8.2020 vireille tullut kantelu

ASIA: Opaste- ja liputuskäytännön lainmukaisuus lentoasemilla

1 KANTELU

Pyysitte tutkimaan Finavia Oyj:n ja rajavartiolaitoksen menettelyä asiassa, jossa oli kyse opaste- ja liputuskäytännön lainmukaisuudesta lentoasemilla.

Kirjoituksenne liitteenä olleeseen valokuvaan viitaten kerroitte Finavia Oyj:n muuttaneen vuonna 2018 opastekäytäntöään niin, että englanninkielinen sana on opasteissa selvästi isommalla ja suomen- ja ruotsinkielinen sana alempana huomattavasti pienemmällä kirjasinkoolla. Lisäksi kerroitte Helsinki-Vantaalle ilmestyneen kilpiä, joissa ei ole tekstiä kuin englanniksi, venäjäksi ja kiinaksi. Toitte esiin myös sen, että lentoaseman asematasoalueelle näkyvä valokilpi terminaalin katolla on varustettu tekstillä "Helsinki Airport", vaikka lentoaseman virallinen nimi on "Helsinki-Vantaan lentoasema" ja paikkaa nimeltä "Helsinki Airport" ei ole edes olemassa virallisesti. Vielä nostitte esiin yhtiön tavan liputtaa Suomen lipulla.

Rajavartiolaitoksen puolestaan kerroitte käyttävän Helsinki-Vantaan lentoasemalla kilpiä, joissa on esimerkiksi teksti "All passports", mutta ei tekstejä suomeksi tai ruotsiksi. Useat muutkin rajavartiolaitoksen opastekilvet ovat kertomanne mukaan vain englanniksi ja lentoasemalla on havaittu rajavartiomiehiä, joiden selässä näkyvässä tekstissä on lukenut "Border Guard" ilman suomenkielistä merkintää.

2 RATKAISU

Asianne esiteltiin oikeusasiamies Petri Jääskeläiselle, jonka pyynnöstä ilmoitan Teille seuraavan.

2.1 Finavia Oyj:n menettely

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan

noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeusasiamies ryhtyy 2 momentin mukaan hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Finavia Oyj:n tehtävistä säädetään laissa Ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (877/2009). Lain 1 §:n 2 momentin mukaan yhtiön toimialana ovat lentoasemaliiketoiminta ja lentoasemiin liittyvät palvelut, lennonvarmistusliiketoiminta sekä muu lentoasemiin ja lentoliikenteeseen liittyvä liiketoiminta. Yhtiön tehtävänä on 3 momentin mukaan ilmailun edistämiseksi ylläpitää ja kehittää valtion lentoasemaverkostoa ja Suomen lennonvarmistusjärjestelmää siviili- ja sotilasilmailun tarpeita varten sekä tarjota lennonvarmistuspalveluja Suomen vastuulla olevassa ilmatilassa siten kuin niistä erikseen säädetään tai määrätään. Yhtiön julkisista palvelutehtävistä säädetään 4 momentin mukaan erikseen.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on jo vanhastaan pidetty lentoasemien turvatarkastusta julkisena (hallinto)tehtävänä, jonka valvominen kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Oikeusasiamiehen toimivaltuuksiin liittyvää rajanvetoa on tiedottamisen näkökulmasta tehty tapauksessa, joka koski Finavia Oyj:n tiedottamista kevään 2010 tuhkapilven johdosta (dnro 1515/4/10). Tuhkapilven takia yhtiön ylläpitämät lentokentät olivat välillä auki lentoliikenteelle, välillä taas kiinni. Kyse oli siitä, tuliko yhtiön tiedottaa lentokenttien toiminnan eli tosiasiallisesti samalla lentoliikenteen keskeytyksistä samoin perustein kuin viranomaisten, vai oliko kyse ”vain” valtionyhtiön palvelua koskevasta suhteellisuusperiaatteen mukaisesti arvioitavasta tiedottamisesta. Oikeusasiamies katsoi, että kyseessä oli julkisen hallintotehtävän (lentoasemaverkon ylläpito) hoitamiseen liittyvä tiedottaminen, jota tuli arvioida samoin perustein kuin viranomaisten tiedottamista (kielilain 32 §). Tästä ratkaisusta ei kuitenkaan ole seurannut, että mikä tahansa Finavia Oyj:n tiedottaminen olisi oikeusasiamiehen valvontaan kuuluvaa julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevaa tiedottamista. Esimerkiksi lentoasemaliiketoiminta tai siihen liittyvä opastaminen ei ole julkisen hallintotehtävän eikä julkisen tehtävän hoitamista.

Finavia Oyj:n julkisia hallintotehtäviä on nyttemmin kuvattu lähemmin voimassa olevan ilmailulain (864/2014) perusteluissa. Ilmailulaki sisältää useita säännöksiä, joissa joko annetaan julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tai mahdollistetaan näiden tehtävien siirtäminen lain nojalla. Julkisia hallintotehtäviä osoitetaan muun muassa ilmaliikennepalvelun tarjoajalle ja lentoaseman pitäjälle ilmailun turvaamista koskevassa 9 luvussa, ilmatilan ja ilmaliikenteen hallintaa sekä lennonvarmistuspalveluita koskevassa 10 luvussa sekä ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelua koskevassa 121 §:ssä.

Finavia Oyj:lle lentoaseman pitäjänä ja ilmaliikennepalvelun tarjoajana osoitetuissa julkisissa hallintotehtävissä on kyse sille osoitetuista operatiivisista tehtävistä, jotka kohdistuvat rajattuun ammattiryhmään ja tapahtuvat huomattavan teknisessä ympäristössä. Finavia Oyj myöntää pääsylvan lentokenttäalueelle ja lentoaseman turvalvotulle alueelle pääsystä sekä lentoaseman henkilökortin sekä ajoneuvoluvan. Lisäksi Finavia Oyj huolehtii lennonvarmistuksesta sekä ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelusta (HE 79/2014 vp, s. 112–113).

Edellä mainitutkin tehtävät ovat samalla oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä tarkoitettuja julkisia tehtäviä, joita oikeusasiamies on toimivaltainen valvomaan. Näissä yhteyksissä oikeusasiamies on siten toimivaltainen valvomaan kielilain 25 §:n nojalla kielilain noudattamista yhtiön toiminnassa. Sen mukaan, 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.

Oikeusasiamies on aiemmin pitänyt tulkinnanvaraisena, onko opasteen asettamisessa lentoaseman tiloihin sikäli kuin se on asetettu tilojen haltijan eli Finavian toimenpitein, kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sellaisesta avustamisesta silloin, kun tuo opaste vain ohjaa paikkaan, jossa jokin muu toimivaltainen taho eli viranomainen varsinaisesti hoitaa tuota opasteessa tarkoitettua julkista hallintotehtävää (EOAK/1165/2019).

Sen sijaan oikeusasiamies ei ole yleisesti toimivaltainen valvomaan kielilain 24 §:n noudattamista. Pykälän 1 momentin mukaan valtion liikelaitoksen sekä sellaisen palvelua tuottavan yhtiön, jossa valtiolla taikka yhdellä tai useammalla kaksikielisellä kunnalla taikka erikielillä kunnilla on määräämisvalta, 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. Valtion liikelaitoksen hoitaessa viran-

omaistehtävää siihen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta. Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, liikelaitosten ja yhtiöiden on 2 momentin mukaan noudatettava, mitä niiden harjoittamassa toiminnassa annettavasta kielellisestä palvelusta erikseen säädetään.

Oikeusasiamiehen toimivaltuuksien näkökulmasta ratkaisevaa on siten yhtiön harjoittaman toiminnan oikeudellinen luonne. Valtion määräysvalta yhtiössä ei näin ollen ole sinänsä yksinään ratkaisevaa. Jotta oikeusasiamies olisi toimivaltainen valvomaan kielilain 24 §:n noudattamista valtion määräysvallassa olevassa palvelua tuottavassa yhtiössä, tuon yhtiön palvelun tulisi olla julkisen tehtävän hoitamista.

Kun otetaan huomioon Finavialle nimenomaisesti säädettyt julkiset hallintotehtävät, oikeusasiamies piti asian alustavassa tarkastelussa tulkinnanvaraisena, onko kantelussanne tarkoitetuissa tilanteissa ollut kyse Finavia Oyj:n osalta oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvasta julkisesta tehtävästä. Tämän vuoksi oikeusasiamies arvioi ensin, olisiko asiassa aihetta epäillä hänen toimenpiteitään edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, mikäli asia kuuluisi hänen toimivaltaansa.

Tästä näkökulmasta oikeusasiamies totesi, että mikäli kyseisten opasteiden katsottaisiin liittyvän Finavia Oyj:lle kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitamiseen, huomionarvoinen asiassa olisi kielilain 33 §, joka mahdollistaa tietyissä tilanteissa myös pelkän vieraan kielen käyttämisen. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisten kaksikielisessä kunnassa asettamien kilpien, liikenne-merkkien 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.

Säännöksen perusteluissa (HE 92/2002 vp, s. 94) ei ole erikseen yksilöity, mitä poikkeusperusteena mainittu kansainvälinen käytäntö voisi tarkoittaa. Apulaisoikeusasiamiehen arvioitavana on ollut kanteluasiasia, jossa kantelija katsoi silloisten Tiehallinnon ja Ilmailulaitoksen menetelleen kielilain 33 §:n vastaisesti, kun eräissä lentokentän yhteydessä olleissa opasteissa oli käytetty ainoastaan ilmaisua "taxi". Apulaisoikeusasiamies katsoi, että pykälän tarkoittama kansainvälinen käytäntö voi kattaa esimerkiksi kantelussa esiin nostetun tilanteen (AOA dnro 3048/4/04). Lentokieltoaluetta osoittavaa kylttiä (No drone zone) koskeneessa päätöksessään oikeusasiamies sen sijaan katsoi, ettei asiassa ollut osoitettu sellaista riittävän vakiintunutta kansainvälistä käytäntöä, jonka perusteella perustuslaissa turvatut kansalliskielet olisi voitu syrjäyttää (EOAK/4345/2017).

Tänne toimittamanne valokuvan perusteella opasteissa on käytetty ensisijaisena englantia niin, että sillä kielellä laaditut tekstit ovat suuremmalla tekstikoolla ja ylimpänä, kun taas suomen- ja ruotsinkieliset

tekstit ovat englanninkielisen tekstin alapuolella rinnakkain keskenään yhtä suurella kirjasinkoolla. Siten kansalliskieliä on kohdeltu näissä opasteissa perustuslain ja kielilain näkökulmasta keskenään tasavertaisesti. Tähän nähden ja ottaen huomioon se, että kielilaki mahdollistaisi tietyissä tilanteissa pelkästään vieraankin kielen käytön, asiaa ei olisi ryhdytty enemmälti tutkimaan silloinkaan, jos asian katsottaisiin kuuluvan oikeusasiamiehen toimivaltaan. Siksi oikeusasiamiehen toimivaltaakaan nyt esillä olevassa asiassa ei ollut tarpeen enemmälti lopullisesti arvioida.

Edellä todetun perusteella ja kun Finavia Oyj:n menettely Suomen lippun käytössä ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kantelunne ei yhtiön osalta johtanut täällä enempään.

2.2 Rajavartiolaitoksen menettely

Rajavartiolaitoksen opasteiden osalta viittasitte yleisellä tasolla passintarkastusaulojen opasteisiin. Passintarkastuksessa on sinänsä kyse rajavartiolaitokselle kuuluvasta julkisen vallan käyttöä sisältävästä julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, jossa tulee noudattaa kielilakia.

Oikeusasiamies viittasi edellä kohdassa 2.1 kielilain 33 §:stä todettuun ja totesi, että kielilaki mahdollistaa viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien kohdalla kansalliskielten sivuuttamisen opasteissa vieraalla kielellä, kun tämä perustuu kansainväliseen käytäntöön. Kansainvälisille lentoasemille asennettujen opasteiden kohdalla tällainen poikkeus voi oikeusasiamiehen arvion mukaan tulla kyseeseen.

Tämän vuoksi asiassa ei tältä osin ollut kantelunne perusteella aiheutta epäillä oikeusasiamiehen jatkotoimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä riippumatta siitä, mikä taho kyseiset opasteet on asettanut.

Rajavartiomiesten asusteiden teksteistä oikeusasiamies totesi, että kielilaisissa ei ole nimenomaisia säännöksiä virkamiesten virkapuvuissa olevien tekstien kielestä. Sen sijaan asiasta on eräin osin säädetty erikseen asianomaisessa erityislainsäädännössä asetuksen tasolla.

Rajavartiolaitoksen virkapuvusta ja rajavartiomiehen tunnuksesta annetun sisäasiainministeriön asetuksen 2 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan rajavartiomiehen tunnukseksi tarkoitetaan kenttävaatetukseen tai suoja-pukineeseen kiinnitettävää rajavartiomiehen asemaa osoittavaa merkkiä, jossa rajavartiolaitoksen tunnuskuva ympäröi teksti "RAJAVARTIOLAITOS – GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET" tai Ahvenanmaalla teksti "GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET". Rintamerkillä tarkoitetaan 11 kohdan mukaan rajavartiopukineeseen kiinnitettävää merkkiä, jossa on Suomen lippu, henkilön sukunimi sekä teksti "RAJAVARTIOLAITOS", "GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET", "RÁDJEGOZÁHUSLÁGÁDUS" tai "BORDER GUARD".

Saman asetuksen 8 §:n 3 momentin mukaan rintamerkki on rajavartiopukineeseen kiinnitetty merkki, joka on taustaltaan vihreä. Rintamerkissä on Suomen lippu, henkilön sukunimi sekä teksti "RAJAVARTIOLAITOS", "GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET", "RÁDJEGÓZÁHUSLÁGÁDUS" tai "BORDER GUARD" virkamiehen tehtävien ja toimialueiden mukaisesti.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esimerkiksi poliisin kenttähaalarin selkäpuolella on asiaa koskevan asetuksen mukaan vain teksti "POLIISI" eikä myös "POLIS". Asia on ollut oikeusasiamiehen arvioitavana, ja hänen mukaansa olisi poliisin merkittävä tehtävä huomioon ottaen lähtökohtaisesti perusteltua, että poliisimiehet selkeästi näkyisivät katukuvassa molemmilla kansalliskielillä myös virka-asusteidensa tekstien osalta. Oikeusasiamies on siksi lähettänyt vastauksensa sisäministeriölle ja pyytänyt sitä ilmoittamaan 1.2.2021 mennessä, millaiseen oikeudelliseen arvioon voimassa olevan asetuksen sääntely perustuu, ja esittänyt ministeriön harkittavaksi, olisiko sääntelyä tältä osin ministeriön arvion mukaan aiheellista muuttaa. Tämän jälkeen oikeusasiamies voi vielä erikseen arvioida, edellyttääkö asia jatkokäsittelyä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteesta (EOAK/6685/2019, 29.10.2020).

Oikeusasiamies totesi, että edellä todettuun arviointiin voidaan tarvittaessa yhdistää myös muiden turvallisuusviranomaisten virka-asusteiden tekstien kielikysymyksiä. Siksi asia ei tältä osin johtanut tässä yhteydessä enempään.

Esittelijäneuvos

Mikko Sarja

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.