

21.11.2024

EOAK/6060/2023

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Johanna Koivisto

LENTOASEMAN OPASTEIDEN KIELI

1 KANTELU

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan digipassikokeilun ja sitä koskevien kylttien englanninkielisyyden lainmukaisuutta ja laajemminkin Helsinki-Vantaan lentoaseman englanninkielisiä, erityisesti rajatarkastuspisteiden yhteydessä olevia, opasteita. Kantelijan käsityksen mukaan niiden kielellisestä lainmukaisuudesta vastannee viime kädessä Rajavartiolaitos siinäkin tapauksessa, että kyltti-infrastruktuurista huolehtiminen olisi ulkoistettu Finavialle.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys ja lausunto Rajavartiolaitokselta ja Finavia Oyj:ltä.¹

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.1.1 Oikeusohjeet

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. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 17 §:n mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

¹ Todettakoon lisäksi, että apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin tarkastuskäynnillä Helsinki-Vantaan lentoaseman turvatarkastustoimintaan 29.11.2023 kiinnitettiin huomiota myös opasteisiin ja havaittiin, että englantia on vahvasti näkyvillä lentoaseman informaatiotauluissa, ajoittain jopa enemmän kuin suomi ja ruotsi.

Kielilain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tässä laissa tarkoitetaan kaksikielisellä viranomaisella valtion keskushallintoviranomaista, sellaista hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän viranomaista ja muuta viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta, kaksikielisen kunnan viranomaista sekä kuntayhtymän viranomaista ja kuntalain 51 §:ssä tarkoitettua kuntien yhteistä toimielintä, jos kuntayhtymässä tai kuntien yhteistoiminnassa on erikielisiä kuntia taikka vähintään yksi kaksikielinen kunta.

Kielilain 23 §:n 1 ja 2 momentin mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia 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.

Kielilain 24 §:n mukaan valtion liikelaitoksen sekä sellaisen palvelua tuottavan yhtiön, jossa valtiolla taikka yhdellä tai useammalla kaksikielisellä hyvinvointialueella tai kunnalla taikka erikielisillä hyvinvointialueilla tai 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. Mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta, sovelletaan myös valtion liikelaitokseen sen hoitaessa viranomaistehtävää.

Kielilain 25 §:n 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.

Kielilain 33 §:n 1 ja 4 momentin mukaan viranomaisten kaksikielisessä kunnassa 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.

Kielilain 35 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on perustuslain mukaisesti huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Saman pykälän 3 momentin mukaan viranomaisten tulee toiminnassaan vaalia maan kielellistä kulttuuriperintöä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä.

Säännöksen perusteluissa on viitattu muun muassa siihen, että molempien kansalliskielten käyttöalaa tulisi jatkuvasti kehittää siten, että molemmat kielet myös tulevaisuudessa, vieraskielisten kielivaikutteiden lisääntyessä, pysyvät käyttöalaltaan laajoina ja toimivina kielinä. Edelleen perusteluissa on todettu, että sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden turvaamiseen tähtäävät toimenpiteet eivät rajoitu ainoastaan Suomen rajojen sisäiseen julkisen vallan toimintaan, sillä säännöksen tarkoittamia erityistoimenpiteitä voivat olla esimerkiksi molempien kansalliskielten käyttö ja näkyvyys kansainvälisissä järjestöissä tai muissa kansainvälisissä yhteyksissä. Edelleen todetaan, että molempien kansalliskielten käytännön toimivuuden ja näkyvyyden takaamista voidaan pitää erityisen tärkeänä Euroopan unionissa, jossa sekä suomen että ruotsin kieli virallisesta asemastaan huolimatta ovat tosiasiallisia vähemmistökieliä. Säännöksen tarkoittamat erityistoimenpiteet voivat koskea kansalliskielten virallista asemaa ja todellisia käyttömahdollisuuksia sekä niiden käyttöalaa ja kielenhuollollista tilaa (HE 92/2002 vp).

Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU 2016/399, jäljempänä Schengenin rajasäännöstö) 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on otettava käyttöön erilliset kulkuväylät erityisesti ilmarajojensa ylityspaikoilla henkilöiden tarkastamiseksi 8 artiklan mukaisesti. Nämä väylät on erotettava toisistaan opasteilla, joissa on liitteessä III esitetyt merkinnät.

Rajasäännöksen 10 artiklan 2 kohdan mukaan unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvilla henkilöillä on oikeus käyttää kulkuväyliä, jotka on merkitty liitteessä III olevan A-osan opasteella ("EU, ETA, CH"). He voivat käyttää myös liitteessä III olevan B1-osan opasteella ("viisumia ei vaadita") tai B2-osan opasteella ("kaikki passit") merkittyjä väyliä. Artiklan 2 kohdan 4 alakohdan perusteella muun muassa edellä tarkoitettujen opasteiden merkinnät voidaan tehdä sellaisella yhdellä tai useammalla kielellä, jonka kukin jäsenvaltio katsoo asianmukaiseksi.

3.1.2 Aiempaa laillisuusvalvontakäytäntöä

Oikeusasiamies on arvioinut opasteiden, asiakirjojen ja hankkeiden kieltä muun muassa seuraavissa ratkaisuissa.

Asiassa **EOAK/5649/2020**, joka koski muun muassa "All passports" -kilpiä, oikeusasiamies katsoi, että kansalliskielten sivuuttaminen opasteissa vieraalla kielellä voi tulla kyseeseen, kun tämä perustuu kansainväliseen käytäntöön. Kansainvälisille lentoasemille asennettujen opasteiden osalta tällainen poikkeus voi tulla kyseeseen. Asia ei antanut tältä osin oikeusasiamiehelle aihetta epäillä jatkotoimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä taikka velvollisuuden laiminlyöntiä riippumatta siitä, mikä taho kyseiset opasteet on asettanut.

Koronapassia koskevassa ratkaisussaan [EOAK/7210/2021](#) oikeusasiamies totesi muun muassa, että kielilaisissa ei säädetä samassa asiakirjassa olevien eri kansalliskielillä laadittujen tekstien keskinäisestä järjestyksestä, eikä kielilaki estä viranomaisia käyttämästä kansalliskielten ohella myös vieraita kieliä. Oikeusasiamies piti kansalliskielten perustuslain tasoinen asema huomioon ottaen lähtökohtana kuitenkin sitä, että mikäli samassa asiakirjassa on tekstiä kansalliskielten ohella myös vieraalla kielellä tai vierailta kielillä, kansalliskieliset tekstit ovat ensisijaisia vieraskielisiin teksteihin nähden.

Kansalliskieliset tekstit olivat tyyliltään ja kooltaan identtiset eli kansalliskieliä on sinänsä kohdeltu keskenään yhdenvertaisesti mutta kuitenkin toissijaisina kielinä vieraaseen kieleen nähden. Kansalliskieliä on siten sinänsä kohdeltu keskenään yhdenvertaisesti, kun kansalliskieliset tekstit ovat sekä kooltaan, tyyliltään että asiasisällöltään samanlaiset molemmilla kansalliskielillä. Täältäkin osin oikeusasiamies kuitenkin totesi alustavana arvionaan, että EU-lainsäädäntö ei näyttäisi edellyttävän, että kyseinen teksti olisi vain englanniksi, joten asiassa tulee lähtökohtaisesti noudatettavaksi kansallinen perustuslaki ja kielilainsäädäntö.

Edelleen koronapassia koskevassa ratkaisussaan [EOAK/6660/2022](#) oikeusasiamies toisti, että vain englanniksi oleva asianomaisen EU-asetuksen mukainen koronatodistuksen teksti tulisi olla myös kansalliskielillä ja niillä ensisijaisesti. Sikäli kuin ministeriö oli viitannut teknisiin käytännön syihin, tällaisia ei laillisuusvalvonnassa lähtökohtaisesti ole pidetty hyväksyttävänä perusteina poiketa siitä, mitä lainsäädäntö viranomaiselta edellyttää.

Kyse oli viime kädessä siitä, miten Suomessa kielilain edellyttämällä tavalla vaalitaan maamme kielellistä kulttuuriperintöä, kehitetään kansalliskielten käyttöalaa sekä edistetään niiden käyttöä ja näkyvyyttä kansainvälisissä yhteyksissä ja EU:n tasolla vieraskielisten kielivaikutteiden alati lisääntyessä.

Lentokieltoaluetta osoittavan opasteen (No drone zone) kieltä koskevassa päätöksessään [EOAK/4345/2017](#) oikeusasiamies totesi kielilain näkökulmasta, että kyse oli kielilain tarkoittamista kilvistä, joiden tuli olla pääsäännön mukaan kaksikielisessä kunnassa molemmilla kansalliskielillä. Hyvän hallinnon näkökulmasta oikeusasiamies totesi seuraavaa. Hallintolaki asettaa vaatimuksen viranomaisten käyttämän kielen selkeydelle ja ymmärrettävyydelle. Palveluperiaatteeseen kuuluva asianmukainen palvelu ja asiakkaiden tarpeista lähtevä asiakaslähtöisyys palveluiden järjestämisessä sekä neuvontavelvoitteen asianmukainen täyttäminen puolestaan edellyttävät selkeän ja ymmärrettävän kielen käyttämistä myös yleisölle suunnatussa tiedottamisessa, viestinnässä ja opastuksessa. Vaikka hallintolain hyvän kielenkäytön vaatimus koskee lähinnä kansalliskielten käyttämistä, perimmältään siinä on kysymys viranomaisten viestinnän ymmärrettävyydestä. Pelkästään englannin käyttäminen ei lähtökohtaisesti täytä tätä vaatimusta.

Oikeusasiamies on arvioinut myös ministeriön englannin kielellä nimettyjen hankkeiden kieltä. Oikeusasiamies totesi asiassa [EOAK/1167/2019](#), että kielilaki asettaa kielellisen palvelun minimivaatimukset. Näin ollen sekä yksi- että kaksikielinen viranomais- tai palvelusyksikkö voi aina antaa parempaa kielellistä palvelua kuin kielilain minimivaatimukset edellyttävät. Tämä voi tarkoittaa myös esimerkiksi vieraskielistä asiakaspalvelua ja tiedottamista. Tällöin kyse on kuitenkin siitä, että vieraskielistä palvelua annetaan esimerkiksi kaksikielisessä viranomaisessa kansalliskielten ohella eikä ne syrjäyttäen. Ainoastaan poikkeuksellisesti esimerkiksi opasteissa voidaan kielilain mukaan kansalliskielet syrjäyttää kansainvälisen käytännön johdosta. Nyt ei ole kyse tällaisesta tilanteesta. Kyse ei toisaalta ole myöskään siitä, että hankkeita koskevia tietoja olisi ylipäättään ollut saatavilla vain vieraalla kielellä. Oikeusasiamies korosti myös sitä, että kansalliskielten vaalimista koskevan kielilain 35 §:n 3 momentin perusteluissa on nimenomaisesti viitattu säännöksen tarkoituksena erityistoimenpiteinä muun muassa molempien kansalliskielten käyttöön ja näkyvyyteen kansainvälisissä järjestöissä tai muissa kansainvälisissä yhteyksissä ja erikseen pidetty erityisen tärkeänä molempien kansalliskielten käytännön toimivuuden ja näkyvyyden takaamista Euroopan unionissa.

Laillisuusvalvonnassa on arvioitu myös tilanteita, joissa julkista hallintotohtävää hoidetaan yksityisen hallinnoimissa tiloissa.

Asiassa [5551/4/13](#) oikeusasiamies katsoi, että Postin pakettiautomaattien teksteissä tulisi käyttää kaksikielisissä kunnissa molempia kansalliskieliä, jos nuo tekstit liittyvät postin yleispalveluun kuuluvien pakettien lähettämiseen ja vastaanottamiseen.

Asiassa [EOAK/7135/2020](#) oikeusasiamies arvioi asiamiespostin kielellisiä velvoitteita tapauksessa, joka koski vuoronumerolaitteen kielivalikoimaa. Asiassa jäi arvioitavaksi teksti ”Ota vuoronumero”, joka oli vain suomeksi. Asiamiespostin kielelliset velvoitteet määräytyvät postilain ja kielilain mukaisesti. Mikäli vuoronumeroa koskeva teksti ohjasi asiakkaan myös postilain mukaisiin yleispalvelun tarjoajan palveluihin, kyse oli sellaisesta yleisölle suunnatusta tiedottamisesta tai palvelua koskevasta neuvonnasta, joka tulisi toteuttaa molemmilla kansalliskielillä ja jota ei voida pitää yrityksen kannalta kohtuuttomana. Kun postitoimintaa harjoitetaan asiamiespostina osana muuta elinkeinotoimintaa, jossa ei ole laissa säädettyjä kielellisiä velvoitteita, oli tärkeää, että elinkeinonharjoittaja ymmärtää toimivansa eri rooleissa: paitsi yksityisenä elinkeinonharjoittajana osin myös julkisen tehtävän hoitajana, jolloin se ei voi määrittellä kaikkia toimintojaan vain elinkeinotoiminnan näkökulmasta. Vaikutti siltä, ettei vuoronumerolaitteen hankinnassa lakisääteiseen postipalveluun liittyviä kielellisiä velvoitteita välttämättä ollut mielletty täysin määrällisesti.

Oikeuskansleri katsoi kielilain noudattamista kaupungin pysäköintialueella koskevassa ratkaisussaan **OKV/382/1/2011**, että tapauksessa, jossa vuokrasopimuksessa oli mainittu kaupungin oikeudesta kiinnittää kilpiä, kaupunki oli kielilain 33 §:n 1 momentin mukaisesti vastuussa siitä, että kilpien tuli olla sekä suomen- että ruotsinkielisiä. Oikeudellisesti hyväksyttävää ei myöskään ollut, että kaupunki voisi sivuuttaa kaksikielisyydestään aiheutuvia kielilain mukaisia velvoitteitaan yksinomaan horisontaalisten sopimusjärjestelyiden kautta tekemällä vuokrasopimuksia kiinteistöosakeyhtiön kanssa. Perusteltua olisikin oikeuskanslerin mielestä, 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. Olisi lisäksi perusteltua, että kaupunki vuokrasopimuksia tehdessään omalta osaltaan pyrki mahdollisuuksien mukaan varmistamaan sopimuksen kattavan myös yksityiseen pysäköinninvalvontaan liittyvien kilpien ja muiden opasteiden kaksikielisyyden.

3.2 Arvioinnin lähtökohtien hahmottelua

Kielilakia sovelletaan samoin perustein paitsi viranomaisiin myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä, minkä lisäksi kielilaki osittain soveltuu myös muun muassa palvelua tuottaviin valtionyhtiöihin.

Tästä näkökulmasta Helsinki-Vantaan lentoasema on mielestäni varsin poikkeuksellinen toimintaympäristö. Siinä yksityisoikeudellinen mutta valtion omistama toimija, valtionyhtiö Finavia, yhtäältä vastaa lentokentän infrastruktuurista ja muun muassa lentokentän opasteista ja toisaalta hoitaa itsenäisesti tiettyjä julkisia hallintotehtäviä, minkä lisäksi sen tiloissa myös eräät viranomaiset (Rajavartiolaitos ja Tulli) hoitavat viranomaistehtäviään.

Finavian omista tehtävistä kuitenkin vain osa on julkisen hallintotehtävän hoitamista. Oman lisäpiirteensä tähän toimintaympäristöön tuo se, että Finavia ohjaa opastein yleisöä paitsi itse hoitamaansa viranomaispalveluun (turvatarkastus) myös muuhun viranomaispalveluun (rajatarkastukseen). Lisäksi osa sen opastuksesta ei liity lainkaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella lentoasemalla on siten eri toimijoiden opasteita ja kylttejä. Lentokentän opasteet voidaan nähdäkseni ryhmitellä seuraavasti:

- turvatarkastukseen liittyvät opasteet, joista vastaa Finavia ja jotka kuuluvat Finavian hoitamaan julkiseen hallintotehtävään ja kielilain soveltamisalaan;
- rajatarkastusta koskevat opasteet, jotka kuuluvat Rajavartiolaitokselle viranomaisena ja kielilain soveltamisalaan; näistä osan sisällöstä on määräykset Schengenin säännöstössä, joka jättää kuitenkin käytettävät kielet jäsenvaltion harkintavaltaan;

- Tullin opasteet, jotka kuuluvat kielilain soveltamisalaan;
- yleisopasteet, joista vastaa Finavia ja joiden kuuluminen Finavian hoitamiin julkisiin hallintotehtäviin ja kielilain soveltamisalaan siltä osin kuin ne ohjaavat matkustajia lentoasemalla toimivien viranomaisten (tässä tapauksessa erityisesti Rajavartiolaitoksen) viranomaistoimintoihin, on tulkinnanvaraista;
- sellaiseen Finavian ja muiden toimijoiden kaupalliseen liiketoimintaan liittyvät opasteet, jotka eivät liity julkisen hallintotehtävän tai julkisen tehtävän hoitamiseen, ja jotka jäävät kokonaan oikeusasiamiehen valvontavallan ulkopuolelle.

Arvioin näitä opasteita seuraavassa. Samassa yhteydessä tarkastelen myös digitaalista matkustusasiakirjaa koskevaa kokeilua ja siihen liittyviä opasteita.

3.3 Turvatarkastusta koskevat opasteet Helsinki-Vantaan lentoasemalla

Perustuslain 124 §:n mukaisesti julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla.

Finavia Oyj on valtion kokonaan omistama julkinen osakeyhtiö, jonka 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.

Finavialle lain nojalla annettu julkisten hallintotehtävien hoitamista koskeva toimivalta on määritelty ilmailulaissa (864/2014), jonka perusteella julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ovat ainakin pääsylvän myöntäminen lentokenttäalueelle ja lentoaseman turvalvotulle alueelle (ilmailulain 102 §), lentoaseman henkilökortin ja ajoneuvoluvan myöntäminen (ilmailulain 103 §) sekä vastuu lentoaseman turvatoimista (ilmailulain 99 §).

Kielilain 25 §:n 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.

Nyt arvioitavana olevat lentoaseman turvatarkastukseen liittyvät opasteet ovat osa Finavialle kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoitamista. Näin ollen niihin sovelletaan edellä mainittua kielilain säännöstä.

Finavian selvityksen mukaan turvatarkastukseen liittyvä opastus, kuten kaikki lentoasemien pääopasteet, on toteutettu suomen, ruotsin ja englannin kielillä. Apulaisoikeusasiamiehen tarkastuskäynnillä tehdyt havainnot tukivat tätä.

Suomen ja ruotsin kieli huomioidaan Finavian mukaan opasteissa syrjimättömästi. Finavian mukaan kieliversioiden fonttikoossa ja asettelussa voi olla eroa lentoaseman ja sen asiakaskunnan tarpeiden mukaisesti, mutta kaikki kieliversiot ovat selkeästi luettavissa.

Oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/5649/2020 on ollut kyse siitä, että Helsinki-Vantaan lentoaseman opasteissa englanninkielinen teksti oli kylteissä isommalla kirjainkoollla. Oikeusasiamies katsoi, että kansalliskielten poikkeuksellinen sivuuttaminen opasteissa vieraalla kielellä voisi tulla kyseeseen kansainvälisen käytännön perusteella kansainvälisillä lentoasemilla. Kansalliskieliä oli kuitenkin kohdeltu keskenään perustuslain ja kielilain näkökulmasta tasavertaisesti.

Kantelu ei tältä osin johda toimenpiteisiin.

3.4 Rajatarkastuspisteiden yhteydessä olevat opasteet Helsinki-Vantaan lentoasemalla

Rajavartiolaitos vastaa rajatarkastuspisteiden yhteydessä olevien kylttien sisällöstä. Opasteita hallinnoi Finavia. Rajavartiolaitoksen selvityksessä todetaan, että kylttien merkinnät perustuvat Schengenin rajasäännöstyön, joka on EU-asetuksena kansallisesti suoraan sovellettavaa oikeutta.

Rajatarkastuksissa rajatarkastuspisteillä käytettävien opasteiden muoto ja tekstisisältö on määritelty Schengenin rajasäännöstyön 10 artiklassa ja opasteiden mallit on kuvattu sen liitteessä III. Erilliset kulkuväylät ylityspaikoilla on erotettava toisistaan opasteilla, joissa on liitteessä III esitetyt merkinnät, jotta varmistetaan mahdollisimman sujuva henkilöiden kulku rajan yli. Opasteiden merkinnät voidaan tehdä jäsenvaltion asianmukaiseksi katsomalla yhdellä tai useammalla kielellä. Schengenin rajasäännöstyön johdanto-osan kohta 16 viittaa erillisten kulkuväylien tarkoituksena olevan odotusaikojen lyhentäminen unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden osalta.

Schengenin rajasäännösten 20 artiklassa on säädetty erityissäännöistä tietyille henkilöryhmille suoritettavissa tarkastuksissa, joihin rajasäännösten liitteen VII 2.2 kohdan mukaan lukeutuu tarkastuksissa etusijan antaminen ilma-alusten miehistölle aina, kun se on mahdollista. Yleisön sijasta "Crew priority" -merkintä on suunnattu opasteeksi kansainvälisellä lentoasemalla työssään toimiville ilma-alusten miehistöjen jäsenille. Totean, että kielilain sääntely lähtee yleisölle suunnatuista opasteista. Pidän tulkinvaraisena, onko tällaisesta kyse opasteissa, jotka ovat sinänsä laajan yleisön nähtävillä, mutta jotka on tosiasiasa osoitettu vain tietyille erityiselle kohderyhmälle, tässä tapauksessa ilma-alusten miehistölle. Sinänsä en pidä poissuljettuna, etteikö kansalliskielten käyttö myös näissä opasteissa voisi palvella suomen- ja ruotsinkielisten matkailijoiden tiedontarvetta, vaikkei opaste heitä varsinaisesti koskisikaan.

Selvityksen mukaan rajatarkastuspisteiden opasteet noudattavat Schengenin rajasäännösten mukaisia malleja, ja kylteillä pyritään palvelemaan kaikkien rajanylittäjien tarpeita, minkä takia englantia käytetään näkyvästi. Opasteissa käytettävät tekstit ovat suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi (EU, ETA, CH rajatarkastuspisteet). Kolmansien maiden kansalaisille tarkoitetut rajatarkastuspisteet on osoitettu opasteissa merkinnällä "All Passports" tekstin ollessa vain englanniksi, koska kyseisten rajatarkastuspisteiden käyttäjien voidaan olettaa olevan muun kuin suomen- ja ruotsinkielisiä henkilöitä. Edelleen kyseisten pisteiden opasteiden selkeä erottuminen on Rajavartiolaitoksen mukaan tärkeää rajatarkastusten sujuvuuden turvaamiseksi.

Kielilaki lähtee siitä, että suomalaiset viranomaiset toimivat Suomen perustuslain 17 §:ssä säädettyillä kansalliskielillä, suomeksi ja ruotsiksi, sen mukaan, kuin kielilaissa tarkemmin säädetään. Kielilain 23 §:n mukaisesti viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia yksityishenkilöiden kielellisten oikeuksien toteutumisesta käytännössä sekä osoittaa toiminnassaan yleisölle käyttävänsä sekä suomea että ruotsia. Kansalliskielten käytön pääsäännöstä on kielilaissa säädetty kaksi poikkeusta. Kielilain 33 § mahdollistaa kansainvälisen käytännön perusteella yksinomaan vieraskieliset opasteet, ja viranomaisen voi tietyissä tilanteissa laatia myös asiakirjoja vain vieraalla kielellä (22 §).

Kielilain 35 §:n 3 momentin mukaan viranomaisten tulee toiminnassaan vaalia maan kielellistä kulttuuriperintöä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä.

Käytettävissäni on ollut Rajavartiolaitoksen selvityksen liitteenä olleita valokuvia lentoaseman opasteista. Lisäksi käytettävissäni on ollut apulaisoikeusasiamies Sakslinin tarkastuskäynnin yhteydessä otettuja valokuvia opasteista. Niistä ilmenee, että osassa opasteita on käytetty pelkästään englannin kieltä. Asian arviointia vaikeuttaa se, että kylteistä ei ilmene, kenen tahon kylteistä on kyse, ja lisäksi selvityksen perusteella on esitetty erilaisia käsityksiä siitä, mikä taho vastaa niiden tekstisisällöstä. Käsittelen tätä kysymystä tarkemmin myöhempänä tässä ratkaisussa.

Kuitenkin käsitykseni mukaan Rajavartiolaitokselle kuuluvissa ja Schengenin säännöstöön perustuvissa opasteissa on käytetty tekstiä ”All passports” pyrkimyksenä ohjata kyseiselle rajatarkastuslinjastolle muita kuin EU- ja ETA-maiden kansalaisia, toisin sanoen muita kuin suomen tai ruotsin kieltä äidinkielenään puhuvia matkustajia. Oikeusasiamies on aiemmin viitatussa ratkaisussaan EOAK/5649/2020 jo arvioinut tämän kysymyksen. Asiaa uudelleen enemmän arvioimatta totean tässäkin yhteydessä kuitenkin yleisellä tasolla, että sinänsä suomen- ja ruotsinkielisten matkustajien tiedontarvetta voisi palvella sekin, että he saisivat omalla kielellään tietoa siitä, mitä kulloisellakin opasteella tarkoitetaan, vaikka se ei heitä lopulta suoraan koskisi.

Edelleen Rajavartiolaitos ohjaa EU- ja ETA-maiden kansalaisia Schengenin säännöstöön perustuvalla ”EU, ETA, CH Citizens Kansalaiset Medborgare” -opasteella, joskin havaintojeni mukaan kansalliskielet puuttuvat ainakin osasta tällaisia opasteita, joissa käytetään ainoastaan tekstiä ”EU, ETA, CH Citizens”.

Totean vielä selvyuden vuoksi, että kun Schengenin säännöstö jättää jäsenvaltion harkittavaksi kyseisissä opasteissa käytettävän kielen tai kielet, on selvää, että niihin sovelletaan kansallista lakia. On huomattava, että rajatarkastus on paitsi julkisen hallintotehtävän hoitamista myös julkisen vallan käyttöä. Pidän tässä yhteydessä tarpeellisena, että kyseisen kaltaisissa EU-kansalaisille suunnatuissa opasteissa, eikä vain osassa niitä, johdonmukaisesti käytettäisiin myös kansalliskieliä. Sama johdonmukaisuus on mielestäni tarpeen myös rajatarkastuspisteiden yläpuolisissa opasteissa. Opasteessa lukee englanniksi Border Control ja sen alapuolella on teksti neljällä muulla vieraalla kielellä suomen ja ruotsin kielen puuttuessa kokonaan. Pidän suomen ja ruotsin kielen käyttämistä kyseisessä viranomaistoimintaa koskevassa opasteessa tarpeellisena ja kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta perusteltuna.

3.5 Erityisesti digitaalista matkustusasiakirjaa koskevat opasteet rajatarkastuksen yhteydessä

Rajatarkastuksen yhteydessä on ollut myös digitaalisen matkustusasiakirjaan (DTC Digital Travel Credentials) liittyviä opasteita, joista on vastannut Rajavartiolaitos. Kylteissä on lukenut ”DTC Only” ja myöhemmin ”DTC Priority”.

Tältä osin totean, että saadun selvityksen perusteella kyse on ollut järjestelmän pilotoinnista ja testauksesta vapaaehtoisilla matkustajilla. Pilottihanke on kohdistunut vain rajattuun osaan rajatarkastuksia. Maaliskuun 2024 päättyneessä projektissa tuotettiin tietoa Euroopan komission lainsäädäntötarpeita varten ja järjestelmän käyttöönotto ja sen integroiminen rajatarkastusjärjestelmiin tehdään vasta siinä vaiheessa, kun digitaalista matkustusasiakirjaa koskeva EU-lainsäädäntö on laadittu.

Rajavartiolaitos on vastannut muun muassa viestintään liittyvästä materiaalista, tiedottamisesta ja käytettävien kylttien sekä opasteiden sisällöstä. Rajavartiolaitos on tiedottanut pilottihankkeesta verkkosivuillaan suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Pilottiin osallistuneiden matkustajien opastaminen on tehty suomeksi tai ruotsiksi. Pilottiin osallistuminen on edellyttänyt rekisteröitymistä poliisin lupapalvelupisteessä, jossa asiakaspalvelua on saanut suomeksi ja ruotsiksi. Selvityksen mukaan pilottihankkeessa käytetty testisovellus on ollut englanninkielinen, koska hanketta on pilotoitu myös toisessa EU-maassa, ja eri kieliversioiden käyttöönoton kokeilujaksoa varten voitiin arvioida lisäävän merkittävästi kokeilun kustannuksia. Digitaalisesta matkustusasiakirjasta ei ole vielä kansainvälistä käytäntöä.

Myöskään DTC-pilottiprojektissa käytettävästä opastekyltistä ei ole vielä olemassa yhtenäisiä EU/Schengen-alueen kattavia malleja, joten selvityksen mukaan pilotoinnin osalta on jouduttu määrittelemään, mitä opastekyltissä esitetään. Helsinki-Vantaan lentoaseman rajatarkastuslinjastojen opastekyltit ovat elektronisia ja niiden koko rajoittaa esitettävän tekstin kokoa ja määrää. Kyltistä haluttiin selkeä ja muista rajasäännöstön mukaisista kylteistä erottuva.

Opasteeseen ei olisi mahtunut tekstejä suomeksi tai ruotsiksi. Selvityksen mukaan pilottihankkeen aikana ja sen viestinnässä digitaalisesta matkustusasiakirjasta on käytetty lyhennettä DTC, mikä puoltaa sen käyttämistä johdonmukaisesti myös opasteissa ja kylteissä. Rajavartiolaitoksen näkemyksen mukaan kansainvälinen toimintaympäristö, pilottikokeilun lyhytaikaisuus sekä muut edellä esitetyt syyt huomioiden, englanninkielisen kyltin käyttöä on voitu pitää tarkoituksenmukaisena ja hyväksyttävänä.

Rajavartiolaitoksen mukaan se on huomionnut kansalliskielet digitaalista matkustusasiakirjaa koskevassa pilottihankkeessa niin hyvin kuin kokeilun ja sen resurssien puitteissa on ollut mahdollista. Rajavartiolaitos toteaa, että sitä luonnollisesti sitoo perustuslain ja kielilain mukaiset velvoitteet kielellisten oikeuksien toteuttamisesta ja niiden toteutumisen edistämisestä, kun digitaalista matkustusasiakirjaa koskeva uudistus etenee.

Katson, että pilottihankkeesta tiedottamisessa ja sitä koskevassa neuvonnassa on sinänsä huomioitu kielilain velvoitteet. Sovellus on kuitenkin ollut vain englanninkielinen ja sitä koskevissa opasteissa on käytetty ainoastaan englanninkielistä lyhennettä, mikä on kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta epätydyttävää.

Ottaen huomioon sen, että digitaalista matkustusasiakirjaa koskeva pilottiprojekti on päättynyt ja sitä koskeva EU-lainsäädäntö valmisteilla, asia ei anna tässä vaiheessa aihetta muuhun, kuin että korostan perustuslain ja kielilain kansalliskieliä koskevien vaatimusten huomioon ottamista järjestelmän käyttöönottoa ja soveltamista koskevassa lainsäädännössä siten, että järjestelmää on tulevaisuudessa mahdollista käyttää molemmilla kansalliskielillä ja kansalliskielet otetaan huomioon myös järjestelmää koskevissa opasteissa. Niiden osalta totean vielä, että teknisiä käytännön syitä ei ole laillisuusvalvonnassa lähtökohtaisesti pidetty hyväksyttävänä perusteina poiketa siitä, mitä lainsäädäntö viranomaiselta edellyttää.

3.6 Viranomaisen palveluihin ohjaavat opasteet Helsinki-Vantaan lentoasemalla

Lentoasemaverkosta ja -maksuista annetun lain (210/2011) 4 §:n mukaisesti lentoasemaverkkoyhtiö ylläpitää, järjestää ja kehittää lentoasemaverkkoa ja -palveluita muun muassa siviili-ilmailun tarpeita varten. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 313/2010 vp) 3 §:n 7 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa lentoasemapalveluilla on tarkoitettu muun muassa matkustajaterminaaleja sekä muita lentoliikenteen operoinnin tarvitsemia välttämättömiä palveluita pois lukien lennonvarmistuspalvelut.

Lentoasemapalveluita ylläpitävä ja kehittävä Finavia vastaa toisin sanoen lentoasemien infrastruktuurista ja sen osana lentoasemien yleisopastuksesta ja kaikesta siihen liittyvästä toteutuksesta.

Tältä osin asiaa tulee arvioida sekä kielilain 24 §:n että 25 §:n näkökulmasta.

Käsitykseni mukaan Finavia, paitsi että se tietyin osin hoitaa kielilain 25 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä, se on samalla myös kielilain 24 §:ssä tarkoitettu palvelua tuottava valtionyhtiö. Tällaisten yhtiöiden 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.

Oikeusasiamies voi vakiintuneen tulkinnan mukaan kuitenkin valvoa kielilain 24 §:n noudattamista palvelua tuottavassa valtionyhtiössä vain, jos tuo palvelu itsessään on määriteltävissä oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä tarkoitetuksi julkiseksi tehtäväksi. Koska lentoasemaliiketoiminta ei käsitykseni mukaan tällaista ole, en voi enemmälti arvioida asiaa myöskään kielilain 24 §:n näkökulmasta.

Siten kyse on nyt siitä, voidaanko kielilain 25 §:ää soveltaa nyt tarkastelussa oleviin opasteisiin. Finavia katsoo, että lentoasemaliiketoiminta ja siihen liittyvä opastaminen eivät ole julkisen hallintotehtävän tai julkisen tehtävän hoitamista muutoin kuin edellä käsiteltyjen julkisten tehtävien, toisin sanoen eivät muutoin kuin Finavialle kuuluvan turvatarkastuksen, osalta.

Finavian näkemyksen mukaan muut kuin turvatarkastukseen liittyvät Finavian julkiset hallintotehtävät eivät edellytä viestintää lentoasemien matkustajapolun varrella.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella lentoaseman matkustajaterminaalissa on muun muassa rajatarkastukseen matkustajia ohjaavia opasteita, joita hallinnoi Finavia. Pidän jossain määrin tulkinnanvaraisena sitä, onko opasteen asettaminen lentoaseman tiloihin, sikäli kuin se on toteutettu yksinomaan tilojen haltijan eli Finavian toimenpitein, julkisen hallintotehtävän hoitamista tai sellaisessa avustamissa silloin, kun tuo opaste vain ohjaa paikkaan, jossa jokin muu toimivaltainen taho eli viranomaisen varsinaisesti hoitaa opasteessa tarkoitettua julkista hallintotehtävää eikä opasteen asettamiseen ole velvoitetta viranomaisen Finavialle lain nojalla antaman nimenomaisen toimeksiannon perusteella. Finavian mukaan rajatarkastukseen liittyvä opastus on Rajavartiolaitoksen vastuulla ja se tekee tiivistä yhteistyötä viranomaisten kanssa opastuksen toteutuksessa sovitun sisällön mukaisina, mutta varsinaiset sisältöpäätökset ovat viranomaisten vastuulla.

Kielilain 25 §:ssä on säädetty muun muassa viranomaisen velvollisuudesta varmistaa kielilain mukainen kielellinen palvelu viranomaisen antamassa tehtävässä. Finavia katsoo, että kyse ei ole viranomaisen yksityisen hoidettavaksi antamasta tehtävästä, johon kielilain 25 §:n viimeinen virke tulisi sovellettavaksi. Tämä on myös Rajavartiolaitoksen käsitys. Sen mukaan matkustajaterminaalien yleisestä kyltityksestä vastaa lentoasemapalveluita ylläpitävä ja kehittävä Finavia, eikä kyse ole viranomaisen antamasta tehtävästä.

Rajavartiolaitoksen näkemyksen mukaan Helsinki-Vantaan lentoaseman matkustajaohjauksessa käytettävät opasteet kuuluvat lentoaseman pitäjän vastuulle. Näihin opasteisiin kuuluvat myös rajatarkastukseen johtavien reittien opastukset lentoaseman terminaalissa. Rajavartiolaitos katsoo, että muista kuin rajatarkastuspisteiden välittömässä yhteydessä olevista kylteistä ja opasteista vastaa Finavia lentoaseman pitäjänä, eikä se ota niiden kielivalintoihin kantaa.

Asian arvioimista kielilain soveltumisen näkökulmasta vaikeuttaa se seikka, että opasteista tai kylteistä itsessään ei ilmene, vastaako niistä viranomaisen vai Finavia.

Myös selvityksen perusteella herää kysymys, onko Finavialla ja Rajavartiolaitoksella yhteinen käsitys siitä, mikä taho vastaa muiden kuin rajatarkastuspisteiden välittömässä läheisyydessä olevien, matkustajia rajatarkastukseen opastavien kylttien sisällöstä ja kielestä.

Tässä yhteydessä todettakoon myös, että käytettävissä olevan aineiston perusteella termejä ja kieliä ei ole nähdäkseen käytetty opasteissa aivan johdonmukaisesti. Toisaalla ohjataan passintarkastukseen "Passport Control" vain englannin, kiinan, japanin, korean ja venäjän kielillä. Toisaalla ohjataan rajatarkastukseen "Border Control" edellä mainituilla kielillä ja jossakin opasteessa edellä mainittujen kielten lisäksi myös suomen ja ruotsin kielillä. Osassa rajatarkastukseen ohjaavista opasteista ainoa käytetty kieli on englanti, kuten opasteissa "EU Passports" ja "EU, EEA, CH Citizens".

Katson, että yksityisoikeudellisen toimijan tiloissa toimivan Rajavartiolaitoksen tulisi ottaa huomioon kielilain säännökset laajemmin kuin se selvityksen perusteella on katsonut. Kielilain perusteluissa todetuin tavoin molempien kansalliskielten käyttöalaa tulisi jatkuvasti kehittää siten, että molemmat kielet myös tulevaisuudessa, vieraskielisten kielivaikutteiden lisääntyessä, pysyvät käyttöalaltaan laajoina ja toimivina kielinä. Edelleen molempien kansalliskielten käytännön toimivuuden ja näkyvyyden takaamista voidaan pitää erityisen tärkeänä Euroopan unionissa, jossa sekä suomen että ruotsin kieli virallisesta asemastaan huolimatta ovat tosiasiallisia vähemmistökieliä. Säännöksen tarkoittamat erityistoimenpiteet voivat koskea kansalliskielten virallista asemaa ja todellisia käyttömahdollisuuksia sekä niiden käyttöalaa ja kielenhuollollista tilaa (HE 92/2002 vp).

On selvää, että Helsinki-Vantaan lentoaseman kaltaisella kansainvälisellä rajanylityspaikalla on tarpeen palvella myös kansainvälisten matkustajien tiedontarvetta ja sujuvoittaa muun muassa englanninkielisillä kylteillä rajatarkastusten toteuttamista. Englannin kielen käyttäminen – ei pelkästään kansalliskielten lisäksi vaan niiden sijasta – näyttää melko laaja-alaiselta, ja vaikka kansainvälinen käytäntö voidaan tämänkaltaisessa toimintaympäristössä ottaa huomioon, pidän tilannetta jossain määrin epäselvänä ja kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta epätydyttävänä.

Mielestäni olisi kansalliskieliä koskevien kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta perusteltua, että Rajavartiolaitos yhdessä Finavian kanssa tarkastelisi kokonaisuudessaan viranomaistoimintoihin ohjaavien opasteiden sisältöä ja niissä käytettäviä kieliä, jotta kielilain kansalliskieliä koskevat perustuslain ja kielilain velvoitteet tulisivat jatkossa paremmin, selkeämmin ja johdonmukaisemmin huomioon otetuiksi.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.4–3.6 esittämäni käsitykset Rajavartiolaitoksen tietoon ja kohdassa 3.6 esittämäni käsitykset lisäksi Finavian tietoon. Samalla pyydän niitä ilmoittamaan minulle 28.2.2025 mennessä mahdollisista toimenpiteistään päätökseni johdosta.

Tässä tarkoituksessa lähetän niille tämän päätökseni.

Lisäksi lähetän päätökseni tiedoksi kielilain täytäntöönpanon seurannasta vastaavalle oikeusministeriölle.