

28.12.2011

Dnro 1891/4/10

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

SUURLÄHETYSTÖN PUHELINNAUHOITE EI OLLUT KIELILAIN EIKÄ HALLINTOLAIN MUKAINEN

1 KANTELU

Kantelija pyysi 24.5.2010 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä tutkimaan Suomen Tel Avivin suurlähetystön menettelyä. Kantelija oli tyytymätön ensinnäkin siihen, että lähetystön puhelinnauhoitteen mukaan lähetystön hätänumeroon voi soittaa vain Suomen kansalainen. Toiseksi kantelija kummeksui sitä, että kyseinen nauhoite oli ollut suomeksi ja englanniksi muttei lainkaan ruotsiksi.

3 RATKAISU

3.1 Taustatietoja

Ulkoasiainministeriö on viitannut konsulipalvelulain 2 §:n 1 momenttiin, jonka mukaisesti konsulipalveluita annetaan henkilölle, joka on Suomen kansalainen taikka sellainen Suomessa pysyvästi asuva ulkomaalainen, jolla on oikeus tai jolle on myönnetty lupa oleskeluun tai työntekoon pysyvässä tai siihen verrattavassa tarkoituksessa Suomessa. Kaikilla tämän määritelmän mukaisilla henkilöillä on ministeriön mukaan oikeus soittaa kaikkien Suomen suurlähetystöjen hätänumeroihin ja saada lain tarkoittamia palveluita.

Kantelijan viittaamassa Tel Avivin suurlähetystön puhelinnauhoitteessa oli ministeriön mukaan kerrottu suomen ja englannin kielillä edustuston aukioloajat sekä Tel Avivin konsulipäivystäjän puhelinnumero, johon hädänalaiset Suomen kansalaiset voivat tarvittaessa olla yhteydessä. Ministeriön mukaan nauhoituksessa on edellä mainittu konsulipalvelulain mukainen määritelmä lyhennetty muotoon "Suomen kansalainen", koska asiakaspalveluun tarkoitettu nauhoitus ei voi olla kovin pitkä. Käytetty ilmaisu koskee tosiasiallisesti kuitenkin kaikkia konsulipalvelulain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuja henkilöitä.

Englannin käyttöä ministeriö on perustellut sillä, että englannin käyttö on pakollista paikallisten viisumi-, maahantulo- ja turismikyselyiden ohjaamiseksi virka-aikana tapahtuvaan neuvontaan.

Ruotsin kielen osalta ministeriö on todennut, että Suomen ulkomaanedustustoihin sovelletaan kielilain 38 §:n mukaisesti säännöksiä kaksikielisestä viranomaisesta, jonka enemmistön kieli on suomi.

Konsulipalveluita annetaan ministeriön mukaan kielilain mukaisesti molemmilla kotimaisilla kielillä. Oikeusasiamiehen selvityspyynnön seurauksena Tel Avivin suurlähetystö on ministeriön mukaan lisännyt puhelinnauhoitukseensa myös ruotsinkielisen osion vastaamaan sitä tosiasiallista tilannetta, että suurlähetystö tarjoaa kansalaispalveluita molemmilla kotimaisilla kielillä.

3.2

Kannanotto

Totean ensinnäkin, että nyt esillä olevaa asiaa on tarkasteltava yhtäältä perusoikeutena turvattujen kielellisten oikeuksien ja niin ikään perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon ja siihen kuuluvan neuvontavelvoitteen näkökulmasta.

Asian arviointi kielellisten oikeuksien näkökulmasta

Kielellisten oikeuksien kannalta asiaa on tarkasteltava ennen muuta kielilain 23 ja 32 §:n näkökulmasta. Ensiksi mainitun pykälän 1 momentti velvoittaa viranomaisia huolehtimaan oma-aloitteisesti toiminnassaan, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Kaksikielisen viranomaisen tulee 2 momentin mukaan palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi ja osoittaa sekä palvelusaan että muussa toiminnassaan yleisölle käyttävänsä molempia kieliä. Jälkimmäisessä pykälässä puolestaan säädetään viranomaisten tiedottamisesta. Kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee mainitun pykälän 2 momentin mukaan antaa suomeksi ja ruotsiksi.

Vierailta kielillä ei voida tarkoituksenmukaisuussyistä tyystin syrjäyttää kansalliskieliä. Kielilain 33 §:n 1 momentissa on ainoana poikkeusperusteena, joka mahdollistaa kansalliskielten sivuuttamisen, mainittu tilanne, jossa vieraan kielen käyttö on perusteltavissa kansainvälisellä käytännöllä. Säännös koskee kuitenkin vain kilpiä, liikennemerkkejä ja muita opasteita.

Edellä todetusta sääntelystä seuraa, että myös kantelussa tarkoitettuna kaltaiset kaksikielisen viranomaisen nauhoitteet tulee laatia molemmilla kansalliskielillä, koska ne ovat osa asiakaspalvelua ja viranomaisen asiakkaille suuntaamaa tiedottamista, joissa viranomaisen tulee osoittaa palvelevansa asiakkaitaan molemmilla kansalliskielillä.

Edellä todetun perusteella kantelussa tarkoitettu suurlähetystön puhelinnauhointe oli ollut kielilain vastainen.

Koska ulkoasiainministeriö on ilmoittanut suurlähetystön jo korjanneen nauhoitteensa siten, että siinä on myös ruotsinkielinen osio, en kuitenkaan katso aiheelliseksi ryhtyä tässä yksittäisessä asiassa enempiin toimenpiteisiin kuin että saatan edellä esittämäni käsityksen suurlähetystön tietoon ja kiinnittän vastaisen varalle sen huomiota huolellisuuteen kielellisten oikeuksien omatoimisessa toteuttamisessa.

Lisäksi katson, että ulkoasiainministeriön voisi olla aiheellista kiinnittää yleisellä tasolla kaikkien Suomen ulkomaanedustustojen huomiota kielilain asettamiin velvoitteisiin myös puhelinnauhointeita laadittaessa.

Asian arviointi hyvän hallinnon näkökulmasta

Viranomaisen puhelinnauhointeissa on kyse myös hallintolain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuna neuvonnasta. Kyseisen lainkohdan mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaal-

leen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Nyt esillä oleva nauhoite on sisältönsä puolesta ollut niin sanottua tosiasiallista neuvontaa eli siinä oli kerrottu edustuston aukioloajat ja konsulipäivystäjän puhelinnumero. Koska hallintolain 6 §:n mukaisen luottamuksensuojan periaatteen mukaisesti viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia, hallinnossa asioivan on voitava luottaa myös viranomaisen puhelinnauhoitteessa antaman neuvon paikkansapitävyyteen.

Edellä todettuun nähden pidän suurlähetystön nauhoitetta ongelmallisena sikäli kuin siinä on käytetty ilmaisua "Suomen kansalaiset", vaikka tosiasiallisesti nauhoitteen tarkoittama palvelu on ministeriön lausunnosta ilmenevällä tavalla tarkoitettu laajemmalle, konsulipalvelulain 2 §:n 1 momentissa määritellylle asiakaskunnalle. Käytetty ilmaisu on siten omiaan johtamaan harhaan siinä, kenelle palvelu on tarkoitettu. Toisaalta puhelinnauhoitteet eivät kuitenkaan voi hyvään hallintoon niin ikään kuuluvan neuvonnan selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimuksen johdosta olla kovin pitkiä. Nauhoitteiden laadinnassa joudutaankin siten hakemaan tasapainoa yhtäältä ilmaisutavan ytimekkyyden ja ymmärrettävyyden ja toisaalta viestin asiasisällöllisen täsmällisyyden väliillä. Nyt tätä tasapainoa ei mielestäni ole saavutettu.

Saatan edellä esittämäni käsityksen suurlähetystön tietoon. Katson myös, että lähetystön olisi perusteltua arvioida, miten nauhoitetta – sikäli kuin se on vielä edellä esitetystä muodostaan – olisi mahdollista kehittää siten, että se ei jättäisi asiakasta väärään käsitykseen siitä, kenellä on oikeus soittaa suurlähetystön hätänumeroon ja saada lain tarkoittamia palveluja.

4

TOIMENPITEET

Saatan Suomen Tel Avivin suurlähetystön tietoon sen puhelinnauhoitteesta esittämäni käsitykset. Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni ulkoasiainministeriölle edelleen suurlähetystön tietoonsaattavaksi.

Samalla pyydän sekä suurlähetystöä että ulkoasiainministeriötä ilmoittamaan minulle 29.2.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aihetta.