

29.4.2011

Dnro 4309/2/10

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

KIELELLISET OIKEUDET JOUKKOLIIKENTEEN LIPUNTARKASTUKSESSA

1

ASIAN VIREILLETULO

Tutkittavanani oli kanteluasia dnro 1724/4/09, jossa oli kyse kielellisten oikeuksien toteutumisesta lipuntarkastuksen yhteydessä metrossa. Kyseinen yksittäistapaus ei johtanut toimenpiteisiini.

Koska kielelliset oikeudet ja hyvän kielenkäytön vaatimus on viime vuoden tavoin myös kuluvan vuoden erityinen teema oikeusasiamiehen kansliassa, päätin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla ottaa omasta aloitteestani yleisemmällä tasolla tutkittavaksi kielellisten oikeuksien toteutumisen joukkoliikenteen lipuntarkastuksessa.

2

SELVITYS

Pyysin Helsingin seudun liikenne-kuntayhtymää (jäljempänä HSL) toimittamaan minulle selvityksen, jossa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

1. Millaiset kielitaitovaatimukset lipuntarkastajille on asetettu?
2. Miten kansalliskielten taito otetaan huomioon rekrytoinnissa?
3. Millaista kielikoulutusta lipuntarkastajille on tarjolla?
4. Miten kielitaito otetaan huomioon lipuntarkastuspartioita muodostettaessa, eli onko partiossa aina joku, joka osaa sekä suomea että ruotsia? Jos kukaan partiosta ei osaa ruotsia, miten käytännössä hoidetaan sellaiset tilanteet, joissa asiakas haluaa asioida ruotsiksi?
5. Miten on varauduttu siihen, että asiakas haluaa käyttää muutakieltä kuin suomea tai ruotsia?
6. Miten kaksikielisyys näkyy ja osoitetaan omatoimisesti lipuntarkastajien toiminnassa, eli esimerkiksi ilmoittavatko he liikennevälineessä lipuntarkastuksesta molemmilla kansalliskielillä?
7. Ovatko tarkastusmaksun määräämiseen liittyvät asiakkaalle annettavat asiakirjat (kuten lomakkeet yms.) käytössä molemmilla kansalliskielillä? Täytetäänkö ne asiakkaan käyttämällä kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi, sikäli kuin niissä on tapauskohtaista vapaata tekstintuotamista edellyttäviä kohtia?
8. Onko HSL:lle tullut palautetta lipuntarkastajien kielitaidosta? Jos on, minkälaista se on ollut ja miten siihen on reagoitu?

HSL toimitti 29.3.2011 päivätyn selvityksen dnro 46/00/04/040-2011. Vastauksina esittämiini kysymyksiin selvityksessä on todettu muun muassa seuraavaa:

1. Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa matkalippujen tarkastajilta ja apuna olevilta järjestysvalvojilta vaadittavasta koulutuksesta (867/2006) on 2 §:n 5 c-kohdassa mainittu, et-

tä matkalipun tarkastajien koulutukseen on sisällytettävä tärkeimmät tarkastustehtävää suori-
tettaessa käytettävät fraasit ruotsiksi ja englanniksi.

2. Matkalippujen tarkastajien rekrytoinnissa korostetaan erityisesti soveltuvuutta asiakaspalvelu-
tehtävään. Tehtävän hoitaminen edellyttää yleensä hyvää suomen kielen suullista ja kirjallista
taitoa. Käytännön ruotsin ja englannin kielen taidon sekä muun kielitaidon katsotaan edistävän
työssä onnistumista ja luetaan hakijan eduksi valintatilanteessa.
3. Matkalippujen tarkastajilla on mahdollisuus työnsä ohella opiskella vieraita kieliä esimerkiksi
kansanopistossa. Kielikoulutukseen hakeutuminen on ollut vapaaehtoista, mutta tarkastaja on
voinut käyttää siihen työaikaansa. HSL:ssä on valmisteilla henkilöstön kehittämisohjelma, jon-
ka perustana toimii henkilöstön kehityskeskustelujen yhteydessä laadittu koulutustarvekysely.
Tarkastajille järjestetään ruotsin- ja englanninkielen työpaikkakoulutusta siten, että ko. kieltä
äidinkielenään puhuvat tarkastustehtävissä toimivat viranhaltijat toimivat kouluttajina. Kielikou-
lutus järjestetään ensimmäistä kertaa tässä muodossa uusille matkalippujen tarkastajan pe-
ruskurssille valituille henkilöille. Jatkossa vastaavaan koulutukseen on mahdollisuus kaikilla
yksikön viranhaltijoilla.
4. Matkalippujen tarkastajat on jaettu kymmeneen ryhmään. Ryhmäjako suunniteltaessa on
kiinnitetty huomiota siihen, että jokaisessa ryhmässä olisi mahdollisimman kattava kielellinen
osaaminen. Kansalliskielten ja englannin kielen lisäksi tarkastajien joukossa on henkilöitä, jot-
ka käyttävät työssään myös muita kieliä. Tarkastuspartioiden koko vaihtelee tarkastuskohteen
ja ajankohdan mukaan.
5. Tiedossa ei ole sellaista tapahtumaa, jossa tarkastustilanteessa asiakas olisi halunnut asioi-
da ruotsin kielellä eikä matkalippujen tarkastaja olisi kyennyt häntä palvelemaan. Yleensä tar-
kastustilanteessa on ollut mahdollista saada tarvittaessa tukea toiselta tarkastajalta, mikäli
asiointi ei ole muutoin onnistunut ruotsiksi.
6. Tarvittaessa matkalippujen tarkastajia voidaan tarkastustilanteessa tukea tarkastusyksikön
toimistohenkilöstön taholta. Jokaisella tarkastajalla on käytössään matkapuhelin, jolla tarkas-
taja saa tarvittaessa yhteyden esimerkiksi työnjohtoonsa.
7. Matkalippujen tarkastajat ilmoittavat tarkastuksen aloittamisesta vain suomen kielellä ja tarvit-
taessa keskustelevat asiakkaan kanssa muulla kielellä.
8. Joukkoliikenteen tarkastusmaksun määrittämiseen liittyvät lomakkeet sisältävät asiointikohdat
molemmilla kansalliskielillä. Asiakkaalle annettavaan asiakirjaan kirjataan lähinnä numeraalis-
ta tietoa ja valitaan valmiista vaihtoehdoista, joten vapaata tekstintuottamista edellyttäviä koh-
tia ei asiakkaalle annettavassa asiakirjassa esiinny. Asiakkailla on mahdollisuus hakea muu-
tosta tarkastajan määrittämään tarkastusmaksuun molemmilla kansalliskielillä ja päätös asi-
aan tehdään asiakkaan valitsemalla kansalliskielellä.
9. HSL:lle on tullut erittäin harvoin sellaista palautetta, että matkalippujen tarkastaja ei olisi pysty-
nyt hoitamaan asiakaspalvelutilannetta puutteellisen kielitaitonsa vuoksi. Sen sijaan asiakkail-
ta tulee toisinaan palautetta venäjää äidinkielenään puhuvien tarkastajien suomen kielen tai-
dosta. Arvostelu on yleensä kohdistettu siihen, että tarkastajan kielestä erottuu venäläinen ko-
rostus, mikä ärsyttää asiakasta. Käytännössä tarkastajien suomen kielen taito on hyvä, ja on
luonnollista, että, äidinkielenään muuta kuin kansalliskieltä käyttävän viranhaltijan puolesta voi
erottua erilainen korostus.

3

RATKAISU

3.1

Arvioinnin rajaus

Saamani selvityksen perusteella HSL on pääosin asianmukaisesti kiinnittänyt huomiota kielellisten oikeuksien toteutumiseen joukkoliikenteen lipuntarkastuksessa. Huomioni on kiinnittynyt vain HSL:n kysymykseeni numero 7 antamaan vastaukseen. Muilta osin asiassa ei ilmennyt sellaista, josta minulla olisi syytä lausua enemmän.

Tiedustelin, miten kaksikielisyys näkyy ja osoitetaan omatoimisesti lipuntarkastajien toiminnassa, eli esimerkiksi ilmoittavatko tarkastajat liikennevälineessä lipuntarkastuksesta molemmilla kansalliskielillä. HSL:n selvityksen mukaan matkalippujen tarkastajat ilmoittavat tarkastuksen aloittamisesta vain suomen kielellä.

3.2

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan esimerkiksi kielen perusteella. Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Saman pykälän 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, turvataan lailla. Edelleen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslaissa turvattuja kielellisiä oikeuksia konkretisoidaan yleislakina sovellettavassa kielilaissa. Sen 2 §:n 2 momentin mukaan tavoitteena on, että jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta sekä että yksilön kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota.

Kielilain 3 §:n 1 momentin mukaan kielilakia sovelletaan muun muassa kunnallisissa viranomaisissa. Säännöksen perusteluiden mukaan tällaisilla viranomaisilla tarkoitetaan paitsi kuntien myös kuntayhtymien viranomaisia (HE 92/2002 vp, s. 66).

Edelleen kielilain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan omatoimisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä.

Samana pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käytävänsä molempia kieliä. Säännöksen perusteluiden mukaan tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että viranomaisen tulee huolehtia siitä, että kilvet ja opasteet sekä lomakkeet ja esitteet ovat näkyvästi esillä molemmilla kansalliskielillä (HE 92/2002 vp, s. 87).

Edelleen 23 §:n 3 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee yhteydenotoissaan yksityishenkilöihin ja oikeushenkilöihin käyttää näiden kieltä, suomea tai ruotsia, jos se on tiedossa tai kohdulla selvitettävissä, taikka molempia. Säännöksen perusteluissa on todettu, että jos viranomaisen esimerkiksi lähettää kyselylomakkeen alueen asukkaille, lomake on lähetettävä molemmilla kielillä, jollei viranomaisen käytä osoiterekisteriä, josta vastaanottajan kieli ilmenee (HE 92/2002 vp, s. 87).

3.3

Arviointia

Lähtökohta on, että HSL:n kaltainen kaksikielinen viranomainen on kielilain 23 §:n 2 momentin mukaisesti velvollinen palvelemaan yleisöä suomeksi ja ruotsiksi, minkä lisäksi sen tulee sekä palvelusaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä.

Nyt on kyse siitä, että kun matkalippujen tarkastaja nousee liikennevälineeseen lippujen tarkastamisen tarkoituksessa, onko kyseessä edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettu palvelu tai muu toiminta, jossa tulisi oma-aloitteisesti osoittaa, että viranomainen käyttää molempia kansalliskieliä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut viittaavat tässä kohden lähinnä erilaisiin kirjallisiin tuotteisiin, kuten lomakkeisiin, esitteisiin ja opasteisiin, joissa tuo kummankin kielen käyttäminen tulee ilmetä. Voidaan myös kysyä, onko kyseessä sellainen kielilain 23 §:n 3 momentin tarkoittama kaksikielisen viranomaisen omatoiminen yhteydenotto asiakkaaseen, jossa tulisi soveltaa kielilain säännöksiä kummankin kielen käyttämisestä, jos henkilön äidinkieli ei ole tiedossa tai kohtuudella selvitettävissä. Tässäkin kohtaa hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden esimerkit viittaavat lähinnä kirjalliseen menettelyyn.

Olen 29.10.2010 antamassani päätöksessä dnro 3795/4/08 katsonut, että sääntelyn sanamuodon perusteella velvoitetta ei ole rajattu pelkästään viranomaisen kirjalliseen menettelyyn. Jotta kielelliset perusoikeudet tulisivat perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla asianmukaisesti turvatuiksi, sääntelyä oli mielestäni välttämätöntä tulkita perusoikeusmyönteisesti niin, että se kattaa lähtökohtaisesti kaiken viranomaisen toiminnan, niin kirjallisen kuin suullisenkin.

3.4

Johtopäätös

Lipuntarkastuksen aloittamisesta ilmoittaminen on matkustajan näkökulmasta merkityksellinen tieto, koska se liittyy toimenpiteeseen, josta voi seurata matkustajalle seuraamus tarkastusmaksun muodossa. Tämän vuoksi ja edellä kohdassa 3.3 esitetyn perusteella katson, että kaksikielisen viranomaisen lipuntarkastajan tulee käyttää oma-aloitteisesti molempia kansalliskieliä ilmoittaessaan lipuntarkastuksesta. Tämän jälkeen asiointi jatkuu – kansalliskielten kyseessä ollen – matkustajan kanssa sillä kielellä, jota tämä itse käyttää tai ilmoittaa haluavansa käyttää.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen HSL:n tietoon ja pyydän sitä ilmoittamaan 30.6.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aihetta. Muilta osin asia ei johtanut toimenpiteisiin.