

20.11.2018

EOAK/4345/2017

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

LENTOKIELTOALUETTA OSOITTAVASSA KYLTISSÄ ON KÄYTETTÄVÄ KANSALLISKIELIÄ

1 KANTELUT

Oikeusasiamiehelle on tehty kaksi kantelua (EOAK/4345/2017 ja EOAK/2406/2018), jotka koskevat kauko-ohjattavan (kamera)lennokin (drone) lentokieltoalueita ("No drone zone") Helsingissä osoittavien kylttien kieltä, kun niiden teksti on vain englanniksi:



Ratkaisen kantelut samalla kertaa ja annan niihin samasanaiset ratkaisut.

2 ASIAN SELVITTÄMINEN

2.1 Alustava taustaselvitys

Liikenteen turvallisuusviraston verkkosivuilla 19.6.2017 julkaistun tiedotteen mukaan kylttien asentaminen on Liikenteen turvallisuusviraston, Poliisihallituksen, Helsingin poliisin ja Helsingin kaupungin yhteishanke. Sen tavoitteena on ollut lisätä drone-lennättäjien tietoisuutta Helsingin keskustan vuonna 2015 perustetuista lentokieltoalueista, koska tieto näiden alueiden olemassaolosta ei ollut kunnolla tavoittanut drone-lennättäjiä.

Tiedotteessa kerrotaan myös, että vastaavanlaisia "No drone zone" -kylttejä on jo käytössä muun muassa USAssa ja Singaporessa. Kylttien englanninkielisyyttä on perusteltu sillä, että alueilla liikkuu paljon myös ulkomaalaisia turisteja.

Edelleen tiedotteessa kerrotaan, että poliisi valvoo lentokieltojen noudattamista normaalin partioinnin yhteydessä, ja jos alueella lennättää lennokkia ilman asianmukaista poikkeuslupaa, voi seurauksena olla lainmukainen rangaistus, ja poliisi voi lisäksi takavarikoida lennokin.

2.2 Hankitut selvitykset

Pyysin Liikenteen turvallisuusvirastoa toimittamaan asian tutkimiseksi tarvittavan selvityksen. Koska kyseessä on Liikenteen turvallisuusviraston, Poliisihallituksen, Helsingin poliisin ja Helsingin kaupungin yhteishanke, pyysin Liikenteen turvallisuusvirastoa mahdollisuuksien mukaan hankkimaan selvitykset myös muilta tämän yhteishankkeen osapuolilta tai ilmoittamaan, mikäli selvitysten hankkimista kyseisiltä muilta tahoilta ei pidetä mahdollisena.

Liikenteen turvallisuusvirasto antoi 9.10.2017 päivätyn selvityksen dnro TRAFI/299543/03.05.03/2017, Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimiala toimitti Liikenteen turvallisuusvirastolle oman selvityksensä 19.9.2017 ja Poliisihallitus antoi 19.9.2017 päivätyn selvityksen dnro POL-2017-17894, joka Liikenteen turvallisuusviraston mukaan on yhteinen Helsingin poliisilaitoksen kanssa. Asiakirjoista ilmenee seuraavaa.

Liikenteen turvallisuusviraston selvityksen mukaan valtioneuvoston ilmailulta rajoitetuista alueista antaman asetuksen 4 §:ssä säädetään tasavallan presidentin kanslian ja valtioneuvoston kanslian suojaamiseksi perustetuista ilmailun kieltoalueista. Tällaisia valtiolle merkityksellisiä kohteita ovat presidentin linna, valtioneuvoston linna, tasavallan presidentin virka-asunto Mäntyniemi, pääministerin virka-asunto Kesäranta, valtion vierastalo Munkkiniemessä sekä tasavallan presidentin kesäasunto Kultaranta. Näitä kohteita vastaavat lentokieltoalueet ovat EFP35 Meilahti, EFP40 Munkkiniemi, EFP45 Luonnonmaa ja EFP50 Kruununhaka. Näiden kaikkien lentokieltoalueiden läheisyyteen on pystytetty vastaavanlaisia "No Drone Zone" -kylttejä.

Poliisihallitus kutsui elokuussa 2016 koolle Helsingin kaupungin, Helsingin poliisilaitoksen ja Trafian edustajat pohtimaan, kuinka saataisiin lisättyä tietoisuutta kyseisistä ilmailun kieltoalueista ja vähennettyä laittomia lennätyksiä.

Miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien määrä ja niiden lennätykset olivat lisääntyneet nopeasti. Tapahtunut kehitys nähtiin huolestuttavana sekä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kanslian turvallisuuden valvonnan että sivullisten turvallisuuden kannalta. Lisäksi ryhmä totesi, että tieto valtioneuvoston asetuksen mukaisista lentokieltoalueista ei ole tavoittanut suurta yleisöä riittävällä tavalla ja lisäinformaatiolle lentokieltoalueiden suhteen on kiireellinen tarve. Todettiin että kylttien hyvin tärkeä kohderyhmä ovat erityisesti matkailijat, jotka eivät ole välttämättä tietoisia kieltoalueista koskevasta suomalaisesta normistosta. Matkailijat eivät tyypillisesti seuraa suomalaisia joukkotiedostusvälineitä, joissa on kerrottu lentokieltoalueista ja miehittämättömien lennokkien lainmukaisesta käytöstä.

Koska pääasiallinen kohderyhmä kylttien viestille on ulkomaalaiset matkailijat, on pääpaino kyltissä kiellon graafisella esityksellä. Kyltti on toteutettu siten, että punaiseen ympyrään sijoitetun lennokin kuvan päälle on piirretty punainen poikkiviiva vasemmasta yläkulmasta oikeaan alakulmaan liikenteen kieltoimerkeissä kansainvälisesti vakiintuneella tavalla. Viestiä on tarkennettu kansainvälisesti mahdollisimman ymmärrettävällä "No Drone Zone" -tekstillä. Lisäksi kylteissä on merkitty internet-osoite (www.droneinfo.fi), josta saa lisätietoa miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien lennättämisestä ja kieltoalueista koskien.

Kylttien ensisijainen funktio on lisätä tietoisuutta kieltoalueista ja antaa alueella liikkuville lennättäjille helppo tapa hankkia asiasta lisätietoa. Tavoitteena on ollut myös tällä tavalla ehkäistä luvattomia lennätyksiä. Ryhmä katsoi, että suomen- ja ruotsinkielisillä teksteillä ei olisi yhtä suurta viestinnällistä tehoa matkailijoiden keskuudessa kuin nyt valitulla englanninkielisellä tekstillä.

Kielilain 32 §:n mukaan valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Lisäksi asianomaisen ministeriön on huolehdittava siitä, että yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto annetaan koko maassa molemmilla kansalliskielillä. Kielilain 33 §:n 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.

Trafi, Helsingin poliisilaitos ja Poliisihallitus ovat kaksikielisiä viranomaisia. Helsinki on kaksikielinen kunta. Trafi, Helsingin poliisilaitos ja Poliisihallitus ovat merkkien suunnitteluvaiheessa kuitenkin tulkinneet, että "No Drone Zone" -tekstin käyttö on vakiintunut kansainvälinen käytäntö. Mikäli eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että kielilain vaatimukset ja sitä kautta kielelliset oikeudet eivät tällä tulkinnalla täyty, on Trafi valmis käynnistämään välittömästi työn asian korjaamiseksi.

Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön selvityksen mukaan valtioneuvon asetuksella ilmailulta on rajoitettu alueita Helsingin kaupungissa asetuksessa ilmenevin rajauksin Meilahden, Munkkiniemen ja Kruunuhaan kaupunginosissa. Asetus on tullut voimaan 28.5.2015 ja näin ilmailukiello on ollut voimassa tuosta ajankohdasta eteenpäin.

Nyt kyseessä olevat merkit ovat ainoastaan informatiivisia, ja niillä halutaan tiedottaa kadulla lentokieltoalueen alueellisesta rajauksesta. Tiedotus on kohdistettu erityisesti kauko-ohjattavien kameralennokkien lennättäjille. Informaatiotaulun tietosisällön osalta poliisin ja Liikenteen turvallisuusviraston asiantuntijat ovat vedonneet vakiintuneeseen kansainväliseen käytäntöön, jonka perusteella informaatiotaulut on laadittu. Helsingin kaupunki on maanomistajana antanut suostumuksensa informaatiotaulujen asettamiselle hallitsemilleen alueille.

Poliisihallituksen selvityksen mukaan poliisi on muiden viranomaisten tavoin ollut huolissaan valtioneuvoston asetuksella asetettujen, pysyvien lentokieltoalueiden noudattamisesta. Luvattomien lennätysten ennalta ehkäisemiseksi ja kielloja koskevan tietoisuuden lisäämiseksi nähtiin tarve ryhtyä toimenpiteisiin. Elokuussa 2016 Poliisihallitus kutsui kokoon edustajat Liikenteen turvallisuusvirasto Trafista, Helsingin kaupungilta ja Helsingin poliisilaitoksesta.

Ongelman ratkaisemiseksi tutkittiin erilaisia vaihtoehtoja. Parhaaksi ratkaisuksi nousi maailmanlaajuisesti käytössä olevien "No drone zone" -kieltomerkkien asettaminen, sekä kielloja koskevan tiedottamisen lisääminen. Kieltomerkkien ulkoasua ja sisältöä pohdittiin perusteellisesti. Merkeissä olevaa symbolia päätettiin tehostaa englanninkielisellä "No drone zone" -tekstillä, vaikka jo pelkkä symboli olisi riittänyt kertomaan merkkien tarkoituksen. Englanninkielinen teksti nähtiin yksimielisesti parhaaksi vaihtoehdoksi, sillä se on vakiintunut käyttöön useissa muissakin maissa. Lisäksi merkkien keskeisenä tarkoituksena oli viestiä kiellosta mahdollisimman laajasti ja kielirajoista riippumatta. Kielivalinnan perusteluksi katsottiin lisäksi vielä suomen- ja ruotsinkielisten ilmaisujen vaikeaselkoisuus, joka olisi saattanut aiheuttaa epäselvyyksiä (drone = lennokka ja/tai miehittämätön ilma-alus).

Ilmailulain 11 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella voidaan rajoittaa ilmailua tai kieltää se valtion johtamisen, maanpuolustuksen, rajavalvonnan, pelastustehtävien tai varautumisen kannalta tärkeiden kohteiden ja alueiden yläpuolella taikka ympäristön suojelemisen kannalta valtakunnallisesti tärkeiden alueiden yläpuolella. Edellä mainitussa valtioneuvoston asetuksessa ilmailulta rajoitetuista alueista ei erikseen säädetä, että ilmailulta rajoitetut tai kielletyt alueet tulisi merkitä erikseen. Ilmailulta rajoitettujen tai kiellettyjen alueiden määrittäminen on säädetty asetuksen 3 §:ssä. Alueet määritellään asetuksen liitteessä WGS84-koordinaateilla.

Laki ei velvoita viranomaisia merkitsemään ilmailulta rajoitettuja tai kiellettyjä alueita, mutta miehittämättömien ilma-alusten kohdalla on päädytty hyvän hallinnon edistämiseksi merkitsemään alueet myös selkeästi niitä koskevilla merkeillä. Merkit eivät aseta kenellekään velvollisuuksia, koska ilmailulaki asettaa jokaiselle velvollisuuden noudattaa muun muassa ilmailurajoituksia. Merkit ovat siten informatiivisia ja helpottavat alan harrastajia, Suomessa vierailevia ulkomalaisia sekä tavallisia kansalaisia tunnistamaan ilmailulta rajoitetun alueen. Merkki ei myöskään ole sekoitettavissa tieliikenteessä käytettäviin liikennemerkkeihin, koska merkistä käy ilmi sen koskevan ilma-alusta.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan englanninkielisen tekstin vaihtamisella suomen- ja ruotsinkielisiin ei olisi tietoisuuden lisäämisen kannalta ainakaan myönteisiä vaikutuksia. Lisäksi merkkien kirjasinkoon pienentäminen tulisi todennäköisesti heikentämään niiden havaittavuutta.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan merkit voitaisiin ensisijaisesti säilyttää ennallaan. Toissijaisesti merkkeihin voisi lisätä englanninkielisen tekstin suomen- ja ruotsinkieliset käännökset. Englanninkielinen "No drone zone" teksti kuuluu kuitenkin vakiintuneen käytännön mukaisesti merkissä olevan symbolin yhteyteen, joten suomen- ja ruotsinkieliset tekstit voisivat siten olla kirjasinkooltaan pienempiä.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa asianmukaisesti käsitellyksi, ja 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kielilain 2 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen voi antaa parempaa kielellistä palvelua kuin kielilaisissa säädetään.

Perustuslakivaliokunta on kielilakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä pitänyt tärkeänä, että viimeksi mainittu säännös ymmärretään ilmauksena periaatteesta, joka ei ulotu vain suomen ja ruotsin kielen käyttöön vaan jättää viranomaiselle mahdollisuuden ottaa vastaan asiakirjoja ja antaa palvelua myös muilla kielillä silloin, kun kenenkään oikeudet eivät kärsi tämän johdosta (PeVM 9/2002 vp, s. 4).

Kielilain 9 §:ssä säädetään oikeudesta käyttää muita kieliä kuin suomea, ruotsia ja saamea. Pykälän mukaan oikeudesta käyttää vieraita kieliä säädetään oikeudenkäyntiä, hallintomenetelyä ja hallintolainkäyttöä koskevassa lainsäädännössä, koulutusta koskevassa lainsäädännössä, terveydenhuolto- ja sosiaalilainsäädännössä sekä muussa eri hallinnonaloja koskevassa lainsäädännössä.

Kyse on pykälän perusteluiden mukaan lähinnä ulkomaalaisten kielellisistä oikeuksista. Viranomaisen ei koskaan ole itse velvollinen käyttämään vieraita kieliä. Pääsääntö on, että viralliset asiakirjat annetaan jommallakummalla kansalliskielellä, minkä jälkeen ne käännetään (HE 92/2002 vp, s. 70).

Kielilain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Saman pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä.

Tämä tarkoittaa muun muassa viranomaisen velvollisuutta huolehtia siitä, että kilvet ja opasteet sekä lomakkeet ja esitteet ovat näkyvästi esillä molemmilla kielillä (HE 92/2002 vp, s. 87).

Kielilain 32 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Saman pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä.

Säännöksen perusteluiden mukaan velvoite koskee virallisten kuulutusten, kuten kuoletusten, lisäksi kaikkia esimerkiksi lehdistölle annettavia ilmoituksia mutta myös kilpiä ja vastaavia yleisölle annettavia ilmoituksia (HE 92/2002 vp, s. 93).

Kielilain 33 §:n 1 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. Jos uusi kunta tulee kaksikieliseksi kuntajaon muutoksen johdosta, voidaan kuitenkin kunnan sillä alueella, joka aikaisemmin oli yksikielinen, edelleen käyttää yksikielisiä kadun- ja tiennimien kilpiä. Viranomaisten muut kuin kadun- ja tiennimiä koskevat kilvet ja opasteet on muutettava kaksikieliseksi viimeistään kahden vuoden kuluttua kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien. Tieliikennelainsäädännössä tarkoitettujen liikennemerkkien ja ohjauslaitteiden tekstit on muutettava kaksikieliseksi viimeistään viiden vuoden kuluttua kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien.

Säännöksen perusteluissa (HE 92/2002 vp, s. 94) ei ole erikseen yksilöity, mitä poikkeusperusteena mainittu kansainvälinen käytäntö voisi tarkoittaa.

Tässä yhteydessä voidaan mainita oikeusministeriön lausunto, joka koski muun muassa ilmaliikennepalvelun kieltä (OM 195/43/2017 20.10.2017). Ministeriön mukaan ei ole kielellisten oikeuksien näkökulmasta ongelmattonta, että ilmaliikennepalvelua tarjottaisiin Suomen lentotiedotusalueella vain englannin kielellä. Suomen kansalliskieliä ovat suomi ja ruotsi, ja kielilain tavoitteena on turvata oikeudet näiden kielten käyttöön viranomaisissa sekä edistää kansalliskielten käyttöä myös tulevaisuudessa. Toisaalta lausunnossa on viitattu muun muassa siihen, että kyseisessä tapauksessa esitetty lennonvarmistuspalvelun kielten rajaus oli perustunut ilmailulain 108 §:n 3 momenttiin ja näytti vastaavan myös säännöksen perusteluissa mainittuja lähtökohtia. Tavoitteena on ollut parantaa lentoturvallisuutta ilmatilalohkossa sekä edistää rajat ylittävän lennonvarmistuspalvelun antamista. Lennonvarmistustoiminnassa ja lennonjohtopalveluissa käytetään yleisesti englannin kieltä, mikä on turvallisuustekijä. Englannin kieli on kansainvälisistä sopimuksista ja käytännöstä johtuen myös alalla vakiintunut ammattikieli.

Tätä asiaa käsitellään myös hallituksen kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta 2017 (kielikertomus). Siinä todetaan, että myös lennonvarmistuspalvelut ovat julkisia hallintotohtavia, vaikka ne ovatkin erityisluonteista teknistä ja tosiasiallista hallintotoimintaa, jonka yhteydessä ei tehdä hallintopäätöksiä. Lennonvarmistuksella olisi näin tulkittuna kielilain 25 §:n perusteella velvollisuus palvella sekä suomeksi että ruotsiksi. Toisaalta ilmailulain 108 § 3 momentin mukaan liikenne- ja viestintäministeriö voi päättää, että Suomen vastuulla olevassa ilmatilassa tai sen osassa annetaan lennonvarmistuspalvelua vain englannin kielellä, jos se on tarpeen lentoturvallisuuden ja ilmailun sujuvuuden varmistamiseksi sekä yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan tavoitteiden toteuttamiseksi (hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017, s. 112; PeVL 47/2005 vp; HE 79/2014 vp).

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 (HE 92/2002 vp, s. 96).

Hallintolain 7 §:ään sisältyvän palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Säännöksen perustelujen mukaan asioinnilla tarkoitetaan kaikkea julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Säännös korostaa asiakasnäkökulmaa ja varmistaa muun muassa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Asiointi on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Asiointin järjestämisen keinoja tulee pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjien tarpeiden kannalta. Asiointimahdollisuuksien on siten vastattava mahdollisimman hyvin myös yhteiskunnallisten erityisryhmien – esimerkiksi vanhusten, sairaiden ja vammaisten – tarpeisiin (HE 72/2002 vp, s. 56–57).

Lain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Säännöksen perusteluiden mukaan nämä kriteerit edellyttävät sellaista ilmaisutapaa, jonka perusteella asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Säännös edellyttää esitystavalta sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä. Vaatimus koskee sekä kirjallista että suullista ilmaisutapaa. Säännös edellyttää myös, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä (HE 72/2002 vp, s. 59).

Ilmailulain 11 §:n nojalla ilmailu voidaan kieltää tai sitä voidaan rajoittaa kyseissä pykälässä lähemmin säädetyin perustein.

Valtioneuvoston asetuksessa ilmailulta rajoitetuista alueista säädetään tasavallan presidentin kanslian ja valtioneuvoston kanslian suojaamiseksi perustetuista ilmailun kieltoalueista (4 §).

3.2 Oikeusasiamiehen aiempia ratkaisuja

Olen apulaisoikeusasiamiehenä toimiessani ratkaissut kanteluasian **dnro 3048/4/04**, jossa kantelija katsoi Tiehallinnon ja Ilmailulaitoksen menetelleen kielilain 33 §:n vastaisesti, kun eräissä lentokentän yhteydessä olleissa opasteissa oli käytetty ainoastaan ruotsinkielistä ilmaisua "taxi". Katsoin, että kielilain 33 §:n tarkoittama kansainvälinen käytäntö voi kattaa esimerkiksi kantelussa esiin nostetun tilanteen. Näin ollen nyt oli kyse pikemminkin siitä, että "taksia" koskevat opasteet olivat kielilain 33 §:n tarkoittamalla tavalla ainoastaan vieraalla kielellä (englanniksi "taxi") kuin siitä, että suomen kieli olisi asetettu ruotsin kieleen nähden eriarvoiseen asemaan. Sinänsä ymmärsin kantelijassa syntyneen käsityksen, koska "taksi" on sekä ruotsiksi että englanniksi "taxi". Kantelu ei johtanut toimenpiteisiin.

Olen päätöksessäni **dnro 4032/4/08** arvioinut sitä, että yksikielisesti suomenkieliselle terveydenhuollon yksikölle oli annettu vain englanninkielinen nimi (Stroke Unit).

Ainoastaan englanninkielisen nimityksen antamista viranomaiselle tai sen toimintayksikölle ja nimityksen esiintymistä sellaisenaan yleisölle suunnatussa tiedottamisessa voitiin arvostella usein perustein. Menettely ei ollut ensinnäkään sopusoinnussa sen perustuslaissa säädetyn lähtökohdan kanssa, että Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Toiseksi menettely ei ollut kielilain nimenomaisen säännöksen tarkoittamalla tavalla omiaan vaalimaan maan kielellistä kulttuuriperintöä eikä edistämään molempien kansalliskielten käyttämistä. Kolmanneksi menettely ei toteuttanut kielilain sääntöä siitä, että viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti osoittaa yleisölle käyttävänsä viranomaisen virka-alueen mukaisesti määräytyvää kieltä. Neljänneksi menettely ei täyttänyt hallintolain vaatimuksia asianmukaisesta palvelusta ja neuvonnasta sekä ymmärrettävästä kielestä näissä yhteyksissä. Viidenneksi menettely ei ollut perustuslain edellyttämällä tavalla omiaan edistämään kielellisten perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumista.

Viittasin myös kaksikielisen viranomaisen tiedottamista koskevan kielilain 32 §:n perusteluihin, joiden mukaan yksikielisten kuntien tai yksikielisten viranomaisten julkisessa tiedottamisessa käytettävä kieli määräytyy yksikielisen virka-alueen kielen mukaan, sekä 33 §:n 1 momenttiin, joka koskee viranomaisten kaksikielisessä kunnassa asettamien kilpien, liikennemerkkien ja muiden yleisölle suunnattujen vastaavien opasteiden tekstien kieltä.

Edellä todetusta seurasi, että Stroke Unit viranomaisen toimintayksikön nimityksenä ei ollut kielellisiä oikeuksia eikä hyvää hallintoa koskevan sääntelyn mukainen.

3.3 Arviointi

Ilmailulainsäädäntö ei sinänsä velvoita viranomaisia merkitsemään ilmailulta rajoitettuja tai kiellettyjä alueita. Kieltoalueiden merkitsemiseen on nyt kuitenkin päädytty miehittämättömien ilma-alusten osalta merkitsemällä kieltoalueet niitä koskevilla merkeillä. Ne eivät kuitenkaan itsessään perusta tai aseta kenellekään velvollisuuksia, koska ilmailulaki suoraan asettaa jokaiselle velvollisuuden noudattaa muun muassa ilmailurajoituksia ja ilmailulta rajoitetut tai kielletyt alueet perustuvat ilmailulakiin ja sen nojalla annettuun valtioneuvoston asetukseen. Merkit ovat tästä näkökulmasta ennen muuta informatiivisia.

Kielilaki asettaa kielellisen palvelun minimivaatimukset. Näin ollen sekä yksi- että kaksikielinen viranomainen voi aina antaa parempaa kielellistä palvelua kuin kielilain minimivaatimukset edellyttävät. Tämä voi tarkoittaa myös vieraskielistä palvelua. Tällöin kyse on kuitenkin siitä, että vieraskielistä palvelua annetaan esimerkiksi kaksikielisessä viranomaisessa kansalliskielten ohella – eikä ne syrjäyttäen. Ainoastaan poikkeuksellisesti voidaan kansalliskielet syrjäyttää kansainvälisen käytännön johdosta.

Hallintolaki puolestaan 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.

Pidän sinänsä asianmukaisena sitä, että esillä olevan kaltaisia kylttejä on pystytetty, vaikkei lainsäädäntö siihen velvoittaisikaan. Kylteillä voidaan nähdä erilaisia tarkoituksia ja asiaa voidaan siten nyt tarkastella monesta näkökulmasta.

Ensimmäinen on *kielellinen näkökulma*. Kyse on kielilain tarkoittamista kilvistä, joiden tulee olla kielilain pääsäännön mukaan kaksikielisessä kunnassa molemmilla kansalliskielillä. Pelkän vieraan kielen käyttäminen kansalliskielet sivuuttaen on kilvissä mahdollista vain poikkeuksellisesti, jos sen voidaan osoittaa perustuvan kansainväliseen käytäntöön, johon nytkin on viitattu. Kansalliskielten perustuslaissa turvattu asema huomioon ottaen niiden syrjäyttäminen vaatisi mielestäni hyvin vahvan ja vakiintuneen kansainvälisen käytännön ja sen olemassa olon osoittamisen. Nyt tarkastelussa olevien kylttien taustalla oleva ilmiö on kuitenkin verrattain uusi, ja käytännötkin ovat siten vasta muovautumassa. Pidän selvänä, että kyltti on kansainvälisen käytännön vakiintuneisuuden kannalta varsin etäällä esimerkiksi aikaisemmin käsittelemästäni "taxi"-ilmaisusta (ks. edellä kohta 3.2).

Toisaalta saamani selvityksen perusteella kylttien ensisijaisena tarkoituksena on ollut lisätä tietoisuutta kieltoalueista ja antaa alueella liikkuville lennättäjäille helppo tapa hankkia asiasta lisätietoa. Tästä näkökulmasta kyseessä on sellainen viranomaisen yleisölle suunnattu tiedottaminen, jossa kansalliskieliä tulee kielilain perusteella kohdella tasapuolisesti.

Toinen ulottuvuus liittyy *oikeusturvaan*. Lentokieltoalueilla liikkuvan on ilman kyseisiä kylttejä tosiasiallisesti vaikea tietää lentokieltoalueista ja niiden sijainnista. Ei ole kovinkaan luultavaa, että asianomainen valtioneuvoston asetus liitteineen ja tuossa liitteessä WGS84-koordinaateilla määritellyt kieltoalueet olisivat yleisesti tiedossa. Tarkastelussa olevat kilvet osoittavat siten yleisölle lentokieltoalueen, jolla kiellon noudattamista valvotaan ja jolla kiellon vastainen lennokin lennättäminen voi johtaa rangaistukseen ja lennokin takavarikointiin. Tämä korostaa kyltin ymmärrettävyyden merkitystä siitakin huolimatta, että kylttien ensisijainen tehtävä on osoittaa yleisölle lainsäädännössä määritellyt kieltoalueet, eikä sinänsä luoda ihmisille velvoitteita. Tätä kautta oikeusturvaulottuvuus kytkeytyy kiinteästi edellä jo kielellisen ulottuvuuden yhteydessä esiin nostamaani tiedottamiseen kansalliskielillä.

Kolmas ulottuvuus liittyy yleisemmin *lentokiellon noudattamisen tehokkuuteen*. Kylttien asentamisen taustalla on nimenomaan pyrkimys lisätä yleisön tietoisuutta lentokieltoalueista, mikä niin ikään korostaa kyltin ymmärrettävyyden merkitystä. Tämäkin ulottuvuus kytkeytyy kiinteästi paitsi viranomaisen tiedottamiseen myös edellä käsittelemääni kielelliseen ulottuvuuteen.

Neljäntenä totean vielä, että kaikkiin edellä lueteltuihin ulottuvuuksiin kytkeytyy olennaisesti *kielellinen ymmärrettävyys osana hyvää hallintoa*. Mielestäni tarkastelussa oleva kieltomerkki ei pelkästään siinä olevan kuvan perusteella ole ymmärrettävä, jos henkilö ei entuudestaan tiedä, mistä siinä on kysymys eikä ymmärrä englantia.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella katson, ettei asiassa ole osoitettu sellaista riittävän vakiintunutta kansainvälistä käytäntöä, jonka perusteella perustuslaissa turvatut kansalliskielet voitaisiin syrjäyttää. Tämän vuoksi lentokieltoaluetta osoittavassa kieltomerkissä on käytettävä merkin sijaintipaikkakunnan kielellisistä olosuhteista riippuen joko jompaakumpaa kansalliskieltä tai molempia samanaikaisesti. Tämä vaatimus nojautuu samoihin perusteisiin, jotka olen tuonut esiin aiemmassa Stroke Unit -ratkaisussani (ks. edellä kohta 3.2):

1. menettely ei ole sopusoinnussa sen perustuslaissa säädetyin lähtökohdan kanssa, että Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi;

2. menettely ei ole kielilain nimenomaisen säännöksen tarkoittamalla tavalla omiaan vaalimaan maan kielellistä kulttuuriperintöä eikä edistämään molempien kansalliskielten käyttämistä;
3. menettely ei toteuta kielilain sääntöä siitä, että viranomaisen tulee toiminnassaan omaloitteisesti osoittaa yleisölle käyttävänsä viranomaisen virka-alueen mukaisesti määräytyvää kieltä;
4. menettely ei täytä hallintolain vaatimuksia asianmukaisesta palvelusta ja neuvonnasta sekä ymmärrettävästä kielestä näissä yhteyksissä;
5. menettely ei ole perustuslain edellyttämällä tavalla omiaan edistämään kielellisten perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumista.

Lisäksi totean, että kaksikielisellä alueella, kuten Helsingissä

6. menettely ei toteuta kielilain nimenomaista vaatimusta siitä, että kaksikielisen viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kansalliskieliä;
7. menettely ei toteuta kielilain nimenomaista vaatimusta siitä, että kaksikielisen viranomaisen on käytettävä yleisölle suunnatussa tiedottamisessa suomen ja ruotsin kieltä.

Siinäkin tapauksessa, että merkin käytön katsottaisiin perustuvan vakiintuneeseen kansainväliseen käytäntöön, muut edellä esittämäni näkökohdat eli oikeusturva, lentokiellon noudattamisen tehokkuus ja kielellinen ymmärrettävyys osana hyvää hallintoa puoltavat vahvasti kansalliskielten käyttöä.

Käsitykseni mukaan edellä todettu on toteutettavissa verraten vähin toimenpitein eli lisäämällä kyltteihin suomen- ja ruotsinkieliset tekstit. Se, miten asia käytännössä toteutetaan eli esimerkiksi, miten ja mihin kohtaan ja minkä sisältöisinä kansalliskieliset tekstit lisätään, on sellainen tarkoituksenmukaisuuskysymys, johon en ota enemmälti kantaa. Korostan kuitenkin sitä, että kansalliskielten tasapuoliseen kohteluun kuuluu muun muassa se, että opasteissa vähemmistökieltä ei saa kohdella syrjivästi esimerkiksi niin, että niissä käytetään selvästi pienempää tekstiä verrattuna enemmistökieliseen tekstiin (ks. HE 92/2002 vp, s. 87).

4 TOIMENPITEET

Liikenteen turvallisuusvirasto on ilmoittanut, että mikäli oikeusasiamies katsoo, että kielilain vaatimukset ja sitä kautta kielelliset oikeudet eivät tällä hetkellä asiassa täyty, virasto on valmis käynnistämään välittömästi työn asian korjaamiseksi.

Esitän, että Liikenteen turvallisuusvirasto ryhtyy asiassa toimenpiteisiin, tarvittaessa Kotimaisien kielten keskuksen asiantuntija-apua hyödyntäen.

Pyydän Liikenteen turvallisuusvirastoa ilmoittamaan minulle 28.2.2019 mennessä toimenpiteistään päätökseni johdosta.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni tiedoksi Liikenteen turvallisuusvirastolle ja pyydän sitä ilmoittamaan ratkaisustani myös Helsingin kaupungille ja Poliisihallitukselle.