

30.9.2009

Dnro 361/2/09

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **KIELILAKIA RIKOTTIIN HÄTÄTIEDOTTAMISESSA**

1

### **ASIAN VIREILLE TULO**

Helsingin Sanomissa 3.2.2009 julkaistussa yleisönosastonkirjoituksessa kerrottiin, että Abloyn Joensuuun lukkotehtaan suurpaloa koskeva hätätiedote 30.1.2009 annettiin televisiossa ja radiossa vain suomeksi. Kirjoitus vastasi omia asiasta tekemiäni havaintoja.

Kielilain 32 §:n 1 momentin mukaan asianomaisen ministeriön on huolehdittava siitä, että yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto annetaan koko maassa molemmilla kansalliskielillä. Säännöksen perusteluiden mukaan tämä toimintavelvollisuus on riippumaton kunnan kielellisestä asemasta (HE 92/2002 vp, s. 93).

Koska edellä todetun perusteella asiassa ilmeni aiheutta epäillä kielilain vastaista menettelyä, päätin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla ottaa asian omasta aloitteestani tutkittavaksi kielilain 32 §:n soveltamista koskevana kysymyksenä.

Oikeusasiamiehen kansliaan tehtiin sittemmin kantelu, jossa oli kyse Joroisissa sijainneen teollisuushallin tulipalosta ja siihen liittyneestä räjähdysvaarasta tiedottamisesta (dnro 2790/4/09). Kysymyksenasettelun samanlaisuuden vuoksi en kuitenkaan ryhtynyt tutkimaan tuota asiaa erikseen, koska arvioin, että omana aloitteena tutkittavaksi otetussa asiassa annettava ratkaisu soveltuu yleisenä kannanottona myös kantelussa tarkoitettuun tiedottamiseen.

2

### **SELVITYS**

Sisäasiainministeriön pelastusosasto toimitti minulle Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen 11.3.2009 päivätyn selvityksen ja Itä-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston 12.3.2009 päivätyn lausunnon dnro ISLH-2009-00670/Tu-35 sekä antoi oman 23.3.2009 päivätyn lausuntonsa dnro SMDno/2009/508.

Lisäksi Svenska Finlands folkting (Folktinget) on 7.5.2009 päivätyllä kirjeellään toimittanut tänne tiedoksi liikenne- ja viestintäministeriölle osoittamansa 4.2.2009 päivätyn kirjeen ja ministeriöltä saamansa 12.3.2009 päivätyn vastauksen dnro 340/06/2009.

Pyysin vielä oikeusministeriötä antamaan asiassa lausuntonsa siitä, oliko kielilain 32 §:n 1 momentissa säädetty velvoite tullut täytetyksi. Tässä tarkoituksessa ministeriö antoi 18.9.2009 päivätyn lausunnon dnro OM 100/03/2009.

## 3.1

## Selvitysten ja lausuntojen keskeinen sisältö

*Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen selvitys*

Medialle oli tapahtumapäivänä 30.1.2009 annettu tapahtumista ensin kirjallinen tiedote ja jatkotiedote. Hetkeä myöhemmin pelastustoiminnan johtokeskus oli antanut hätäkeskukselle tehtäväksi välittää radioasemille tiedotettavaksi viranomaistiedotteen tulipalon takia leviävistä vaarallisista palokaasuisista. Onnettomuudesta oli ilmoitettu myös sisäasiainministeriön pelastusosaston päivystäjälle. Palon edetessä oli määrätty annettavaksi yleinen vaaramerkki, ja pelastustoiminnan johtokeskus oli antanut hätätiedotteen hätäkeskukselle edelleen välitettäväksi. Vuorokauden vaihduttua johtokeskus oli ilmoittanut hätäkeskukselle, että hätätiedote voitiin poistaa. Samalla oli annettu viranomaistiedote, jossa oli kehoitettu välttämään alueella liikkumista. Viranomaistiedote oli peruttu varhain aamulla.

Tiedottaminen ja ihmisten varoittaminen oli toteutettu etupainotteisesti Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen tiedottamisohjeen mukaisesti. Tilanteen poikkeuksellisuutta ja vakavuutta kuvastivat yleisen vaaramerkin, viranomaistiedotteen ja hätätiedotteen käyttöön turvautuminen. Yleistä vaaramerkkiä ei ollut annettu Joensuun alueella vuosikymmeniin. Viranomaistiedote puolestaan oli annettu viimeksi noin viisi vuotta sitten, kun taas hätätiedotetta ei ollut annettu koskaan aikaisemmin. Edelleen selvityksessä todettiin työskentelyn keskeisimpänä ja tärkeimpänä tarkoituksena olleen varoittaa lähisedun ihmisiä mahdollisimman nopeasti heitä todennäköisesti uhkaavasta vaarasta.

Pelastustoiminnan johtokeskuksen hätätiedotteen laadintaa oli ohjannut 17.1.2008 annettu liikenne- ja viestintäministeriön ohje, jonka mukaan tiedotetta antava viranomainen päättää, millä kielillä tiedote annetaan. Ohjeessa mainitaan myös, että kaksikielisten kuntien alueilla tiedote on annettava sekä suomeksi että ruotsiksi. Joensuu ei kuulu kaksikielisten kuntien joukkoon.

Pelastuslaitoksen mukaan toimiminen liikenne- ja viestintäministeriön ohjeen mukaan saattaa aiheuttaa nopeasti toimittaessa tulkinnallisen ristiriitatilanteen kielilain 32 §:n 1 momentin kanssa. Ohjeistusta olisikin laitoksen mukaan syytä tarkentaa. Edelleen hätätiedotteen antamista voitaisiin tarkentaa sisäasiainministeriön pelastusosaston ohjeella tai kirjeellä, jolloin pelastustoimialueiden toimintavelvollisuutta selkiytettäisiin molempien kansalliskielten osalta. Hätätiedotteen mahdollisen uudelleen ohjeistamisen yhteydessä olisi pelastuslaitoksen mukaan syytä pohtia myös yhdenvertaisuuden näkökulmaa, jotta paikkakunnalla asuvat ja oleskelevat ulkomaalaiset ymmärtäisivät viranomaistiedottamisen varoitukset ja toimintaohjeet. Esimerkiksi vuonna 2007 ruotsia äidinkielenään puhuvia oli Joensuussa 51, kun taas venäjää äidinkielenään puhuvia oli 1 019. Vielä selvityksessä tuotiin esiin pelastuslaitoksen resurssitilanne ja pidettiin toivottavana, että hätäilmoituksen kääntämisvelvoitetta kohdennettaisiin myös muille viranomaisille, kuten hätäkeskuksille tai sisäasiainministeriön pelastusosaston päivystäjälle.

*Itä-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston lausunto*

Lääninhallituksen pelastusosasto oli saanut tiedon tapahtumasta tiedotusvälineiden kautta, vaikka läänin pelastuslaitokset ja hätäkeskukset on ohjeistettu tekemään onnettomuusilmoitukset tämän tyyppisissä tapauksissa myös lääninhallituksen pelastusosastolle (lääninhallituksen kirje PEL45, 15.7.2004). Ilmoituksen tekemisestä vastaa pelastustoimintaa johtava viranomainen, ja asianomai-

sen hätäkeskuksen tehtävänä on varmistaa, että toimintaa johtava pelastusviranomaisena on tehnyt onnettomuusilmoituksen.

Lääninhallituksen mukaan liikenneministeriön ohje hätätiedotteen antamisesta näyttäisi olevan osin ristiriidassa kielilain 32 §:n kanssa, minkä vuoksi ohjeistusta olisi syytä selkiyttää. Edelleen lääninhallitus katsoi, että vastuu tiedotteen antamisesta ja asiasisällöstä tulee säilyttää pelastustoimintaa johtavalla viranomaisella. Vielä lääninhallitus katsoi, että hätä- ja viranomaistiedotejärjestelmää tulisi kehittää siten, että tiedotteet voitaisiin antaa alueellisesti rajattuina, tässä tapauksessa esimerkiksi paikallisesti Joensuun kaupungin tai Pohjois-Karjalan maakunnan alueella.

### *Sisäasiainministeriön pelastusosaston lausunto*

Sisäasiainministeriön mukaan kielilain 32 §:n tarkoittamia oleellisia tietoja oli annettu väestölle etukäteen muun muassa puhelinluettelon etusivuilla ja teksti-tv:ssä molemmilla kansalliskielillä. Tilanteen aikainen väestön varoittaminen perustuu ensisijaisesti ulkohälyttimillä annettavaan yleiseen vaaramerkkiin. Etukäteen jaetulla tiedolla ja yleisellä valistuksella oli pyritty varmistamaan se, että vaara-alueella olevat henkilöt osaavat suojautua sisätiloihin ja seurata radiossa ja televisiossa hätätiedotteen antavaa lisätietoa.

Ministeriön mukaan liikenne- ja viestintäministeriön valmiusohjeen (1/2008) kohdan 1 ja kielilain 32 §:n 1 momentin tulkintoja tulee täsmentää ministeriöiden ja viranomaisten kesken. Kyseisen valmiusohjeen kohdan mukaan nimittäin viranomaistiedotteen sisällöstä päättää aina tiedotteen antava viranomaisena, eikä tiedotteen välittävä teleyritys saa muuttaa tiedotteen sisältöä. Edelleen siinä on todettu, että viranomaistiedote tulee välittää väestölle viranomaisen päättämällä kielillä ja että tiedotteen kääntämisestä muille kielille vastaa aina tiedotteen antava viranomaisena. Kielilaisissa sen sijaan on säädetty olennaisen tiedon antamisesta koko maassa molemmilla kansalliskielillä.

Ministeriön mukaan pelastustoimen johtaja oli päättänyt liikenne- ja viestintäministeriön valmiusohjeen mukaisesti antaa hätätiedotteen vain suomeksi pelastustoimen kiireellisyyden, tilanteen vakavuuden ja kielenkäännösresurssien rajallisuuden vuoksi. Ministeriö korosti sitä, että väestöön kohdistunut vaaratilanne oli koskenut ainoastaan rajoitettua aluetta ja sen väestöä tehdasalueen ympäristössä.

Vielä ministeriö toi esiin sen, että hätätiedotteen jakelu valtakunnallisena oli aiheuttanut runsaasti kyselyitä. Hätätiedote annetaan television ja radion välityksellä aina valtakunnallisena. Kyse on ennen muuta turvallisuuden maksimoimisesta. Vaara-alueiden täsmällinen arviointi ei ole kaikissa tapauksissa helppoa, ja teknisen epäonnistumisen vaara kasvaa. Alueellisen jakelun mahdollistava toimintavarma jakeluteknikka aiheuttaisi liikenne- ja viestintäministeriöltä saadun arvion mukaan jakelujärjestelmään huomattavia lisäkustannuksia.

### *Liikenne- ja viestintäministeriön vastaus Folktingetille*

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan se ei ollut asiassa vastuullinen ministeriö toisin kuin Folktinget oli katsonut. Hätätiedotteiden antamisesta vastaavat toimintaa johtavat pelastusviranomaiset tai muut viranomaiset, kun taas liikenne- ja viestintäministeriö ohjaa tiedotteiden teknisen välitysjärjestelmän toimintaa. Tiedotteen välittävä teleyritys ei saa muuttaa tiedotteen sisältöä, ja tiedote tulee välittää muuttamattomana niillä kielillä, joita viranomaisena on käyttänyt. Ministeriön 17.1.2008 antama ohje täsmentää edellä todettua muun muassa niin, että viranomaisena, joka päättää tiedotteen välittämisestä, vastaa myös sen kääntämisestä. Ohjeessa korostetaan ruotsin ohella myös muiden kielten käyttämisen tärkeyttä alueilla, joilla asuu paljon vieraita kieliä puhuvia ihmisiä.

Vaikka asiaa koskevien säännösten ja ohjeiden perusteella vastuu hätätiedotteiden eri kieliversioista on liikenne- ja viestintäministeriön mukaan selkeästi tiedotteen antavalla viranomaisella, ministeriön asettamassa hätätiedotteiden välittämisen kehittämistä pohtivassa työryhmässä on keskusteltu paljon niistä ongelmista, joita hätätiedotteiden kääntämiseen liittyy. Vaarallisissa tilanteissa toimintaa johtavalla virkamiehellä on harvoin mahdollisuus saada tiedotteesta nopeasti aikaan käänös hänelle vieraalla kotimaisella kielellä. Tällaisessa tilanteessa viranomaisen täytyy ministeriön mukaan harkita tiedotteen antamatta jättämistä kokonaan, jos kääntäminen ei ole mahdollista. Ministeriön mukaan summittainen käänös ei nimittäin riittäisi, koska käänöksen tulee antaa täsmälleen sama kuva tilanteesta kaikilla kielillä. Ongelma koskee ministeriön mukaan erityisesti pelastus-, poliisi- ja rajavartiolaitosviranomaisia mutta myös kaikkia muita viranomaisia, joilla on oikeus hätätiedotteiden antamiseen. Asiasta on keskusteltu myös sisäasiainministeriön kanssa.

### *Oikeusministeriön lausunto*

Oikeusministeriö on edellä todetun aineiston perusteella pyynnöstäni arvioinut asiaa kielilain 32 §:n näkökulmasta. Ministeriö on todennut muun muassa, että sikäli kuin aineistossa oli viitattu liikenne- ja viestintäministeriön valmiusohjeeseen 1/2008, viranomaistiedotteessa käytettävät kielet eivät ole tiedotteen antavan viranomaisen päätettävissä, vaan ne määräytyvät viranomaistiedotteen luonteesta riippuen joko kielilain 32 §:n 1 momentin viranomaistiedottamista koskevan pääsäännön (ensimmäinen virke) tai muun muassa yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden kannalta oleellista tietoa koskevan poikkeussäännöksen (toinen virke) nojalla. Lisäksi ministeriö on viitannut siihen, että kielilain 2 §:n 3 momentin nojalla tieto voidaan kansalliskielten lisäksi antaa muillakin kielillä.

Edelleen ministeriö on arvioinut, että kyseessä olevassa lukkotehtaan paloa koskevassa hätätiedottamisessa ei ollut kyse viranomaisen tavanomaisesta, yleisölle suunnatusta tiedottamisesta, sillä tiedotteen tarkoitus oli nimenomaan antaa yksilön perusoikeuksien kannalta oleellista tietoa. Ministeriö on myös katsonut, että esimerkiksi puhelinluettelossa tai teksti-tv:ssä etukäteen molemmilla kansalliskielillä annettuja tietoja menettelystä vaaratilanteissa ei voida pitää yksilön näkökulmasta riittävinä, sillä ne eivät anna yksilölle juuri senhetkistä vaaratilannetta koskevaa tietoa.

Myöskään mahdollisilla ulkohälyttimillä annettua yleistä vaaramerkkiä ei ministeriön käsityksen mukaan voida pitää riittävänä tietona yksilön oikeuksien näkökulmasta, sillä sen tarkoituksena on varmistaa, että vaara-alueella olevat henkilöt suojautuvat sisätiloihin seuraamaan tai odottamaan tiedotusvälineissä annettavia ohjeita ja lisätietoja. Tällaisia hätätiedotteena annettavia ohjeita ja lisätietoja on puolestaan pidettävä sellaisena yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellisena tietona, joka kielilain 32 §:n 1 momentin toisen virkkeen nojalla tulee antaa molemmilla kielillä. Ministeriö on pitänyt perusoikeuksien kannalta kestävämmänä, mikäli toinen kieliryhmä jää tämänkaltaisen tiedon tavoittamattomiin.

Johtopäätöksensä ministeriö on katsonut, että kielilain 32 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä säädetty velvollisuus ei tullut lukkotehtaan paloa koskeneessa tapauksessa täytetyksi. Lisäksi ministeriö on todennut, että erilaiset vaaratilanteet vaativat usein kiireellisiä toimenpiteitä, mistä syystä on tärkeää, että esimerkiksi vastuuseen ja kääntämiseen liittyvät kysymykset selvitetään jo etukäteen, jotta hätätiedotteet voidaan antaa kielilain 32 §:n 1 momentin mukaisesti samanaikaisesti molemmilla kansalliskielillä. Asianmukaisella ohjeistuksella ja siihen liittyvällä koulutuksella on näin ollen ministeriön mukaan keskeinen merkitys.

### 3.2

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

## *Perusoikeuksia koskeva sääntely*

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi kielen perusteella. Jokaisella on 7 §:n 1 momentin mukaan oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, ja 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Suomen kansalliskielet ovat 17 §:n 1 momentin mukaan suomi ja ruotsi. Saman pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Julkisen vallan on 20 §:n 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

## *Kielellisiä oikeuksia ja kielellistä asemaa koskeva sääntely*

Kielilain tarkoituksena on 2 §:n 2 momentin mukaan, että jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta sekä että yksilön kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. Saman pykälän 3 momentin mukaan viranomaisen voi antaa parempaa kielellistä palvelua kuin tässä laissa edellytetään.

Kielilain 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan yksikielisellä viranomaisella tarkoitetaan valtion viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia, sekä yksikielisen kunnan viranomaista samoin kuin kuntayhtymän viranomaista, jos kuntayhtymään kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia. Kaksikielisellä viranomaisella puolestaan tarkoitetaan 2 kohdan mukaan muun muassa valtion keskushallintoviranomaista ja muuta viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. Saman pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen alueellisen yksikön tai muun alueellisen organisaation kielellinen asema määräytyy sen virka-alueen kielellisen aseman mukaan.

Valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä 32 §:n 1 momentin mukaan suomen ja ruotsin kieltä. Saman lainkohdan mukaan asianomaisen ministeriön on huolehdittava siitä, että yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto annetaan koko maassa molemmilla kansalliskielillä. Tältä osin on kielilakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todettu muun muassa seuraavaa (HE 92/2002 vp, s. 93):

"Ehdotus perustuu perustuslain 7 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, perustuslain 15 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, sekä perustuslain 20 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen, ja ehdotettu säännös velvollisuudesta huolehtia yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellisen tiedon antamisesta sekä suomeksi että ruotsiksi olisi yksi perustuslain mukaisen perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden ilmenemismuoto. Velvollisuus oleellisen tiedon antamiseen molemmilla kielillä perusoikeuksien turvaamiseksi olisi ehdotuksen mukaan asianomaisella ministeriöllä.

Perustuslain perusoikeuksien täsmällistä sisältöä ei ole mahdollista etukäteen määrittellä kattavalla tavalla. Esimerkiksi turvallisuus riippuu monista tekijöistä, joista ei yksityiskohtaisesti voi luetella ja jotka myös vaihtelevat henkilöstä riippuen. Näin ollen säännöksen ilmaisua 'turvalli-

suuden kannalta olennaiseen tietoa ei voida kattavasti määritellä etukäteen. Asianomaisen ministeriön on tämän vuoksi tapauskohtaisesti arvioitava, mikä sen antamasta tiedosta on säännöksen tarkoittamaa perusoikeuksia koskevaa tietoa.

Säännöksen tarkoittamaa tietoa olisivat kuitenkin esimerkiksi onnettomuustilannetta, poikkeusoloja, myrkytysvaaraa, ilman saastumista, poikkeuksellista luonnontilaa, hätätilaa, epidemiaa tai muuta vastaavaa tilannetta koskevat varoitukset.

Säännöksen edellyttämä tieto olisi annettava sekä suomen että ruotsin kielellä riippumatta siitä, missä muodossa ja millä tavalla tieto annetaan. Ehdotuksen mukainen tiedottaminen edellyttäisi, että tieto aina pyrittäisiin antamaan samanaikaisesti sekä suomeksi että ruotsiksi. Asianomaisen ministeriön olisi huolehdittava siitä, ettei tiedottaminen jommallakummalla kielellä viivästy. Tietoa jakaessaan viranomaisella olisi mahdollisuus Internetyhteyksien avulla hyödyntää samaan aiheeseen liittyvää, toisten toimijoiden ruotsinkielistä tiedotusmateriaalia linkitysten avulla ja täten helpottaa ruotsin kielellä annettavan tiedon levittämistä.

Erityislainsäädännössä voidaan antaa säännöksiä tietyn toimijan velvollisuudesta asettaa varoituskilpiä tai muulla tavalla antaa hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellista tietoa. Säännös ei tietenkään ole esteenä sille, että yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto annetaan myös muilla kielillä."

Virka- ja itsehallintoalueiden kielellisestä jaotuksesta vuosina 2003–2012 annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n mukaan Itä-Suomen, Oulun ja Lapin läänissä kaikki kunnat ovat suomenkielisiä.

#### *Muut säännökset*

Pelastuslain 43 §:n mukaan pelastustoimintaan kuuluu hätäilmoitusten vastaanotto, pelastusyksiköiden ja muun avun hälyttäminen, väestön varoittaminen, uhkaavan onnettomuuden torjuminen, vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen, tulipalojen sammuttaminen ja muiden vahinkojen torjuminen ja rajoittaminen, jälkiraivaus ja -vartiointi sekä näihin liittyvät johtamis-, tiedotus-, huolto- ja muut tukitoiminnat.

Viestintämarkkinoihin liittyvästä varautumisvelvollisuudesta ja viranomaistiedotteiden välittämisvelvollisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (838/2003; muutos 644/2007) 1 §:n 1 kohdan mukaan hätätiedotteella tarkoitetaan ihmisten henkeen, terveyteen tai omaisuuteen kohdistuvan välittömän vaaran taikka huomattavan omaisuus- tai ympäristövahingon välittömän uhan torjumiseksi annettavaa viranomaistiedotetta. Saman pykälän 2 kohdan mukaan muulla viranomaistiedotteella tarkoitetaan ihmisten tai omaisuuden suojelemiseksi annettavaa viranomaistiedotetta tilanteessa, jossa ihmishenkiin tai omaisuuteen kohdistuva uhka ei ole välitön. Edelleen saman pykälän 3 kohdan mukaan viranomaistiedotteella tarkoitetaan hätätiedotetta tai muuta viranomaistiedotetta.

Mainitun asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan Yleisradio Oy ja televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettu teleyritys ovat velvollisia välittämään väestölle viranomaistiedotteita siten kuin jäljempänä säädetään. Saman pykälän 2 momentin mukaan viranomaistiedotteen sisältöä ei saa muuttaa. Viranomaistiedote tulee välittää viranomaisen päättämällä kielillä.

#### *Viranomaistiedotteita koskevat ohjeet*

Liikenne- ja viestintäministeriö on 17.1.2008 antanut ohjeet viranomaistiedotteiden lähettämisestä ja hätätiedotteiden välitysjärjestelmän toiminnasta. Niiden kohdassa 1 (Viranomaistiedotteiden välitysvastuu) on todettu muun muassa seuraavaa:

"Viranomaistiedotteen sisällöstä päättää aina tiedotteen antava viranomainen. Tiedotteen välittävä teleyritys ei saa muuttaa tiedotteen sisältöä. Viranomais-tiedote tulee välittää väestölle viranomaisen päättämällä kielillä. Tiedotteen kääntämisestä muille kielille vastaa aina tiedotteen antava viranomainen. Teleyritys ei ole vastuussa käännösten asianmukaisuudesta."

Ohjeiden kohdassa 3 (Viranomaistiedotteet) on puolestaan todettu seuraavaa:

"Tiedote on välitettävä yleisölle sellaisena kuin se saapuu teleyrityksen välitettäväksi. Tiedotteen lähettämisestä päättänyt viranomainen vastaa tiedotteen sisällöstä ja tiedottamisen alueellisesta laajuudesta. Häätiedotteet välitetään kuitenkin teknisistä syistä johtuen aina valtakunnallisina."

Edellä mainitussa kohdassa on todettu myös seuraavaa:

"Tiedotteen antava viranomainen päättää siitä, millä kielillä tiedote annetaan. Viranomainen vastaa tiedotteen kääntämisestä. Kaksikielisten kuntien alueilla on tiedote annettava sekä suomen että ruotsin kielillä. Viranomaisen tulee muutoinkin pyrkiä siihen, että ihmisen hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto annetaan koko maassa molemmilla virallisilla kielillä."

### 3.3

#### Kannanotto

##### *Lähtökohta*

Korostan ensinnäkin sitä, että minulla ei käytettävissäni olleen aineiston perusteella ole minkäänlaisia aiheita kyseenalaistaa pelastuslaitoksen ansiokkaita ponnistuksia puheena olevan palon torjunnassa. On kuitenkin huomattava, että varsinaiseen konkreettiseen pelastustyöhön liittyy olennaisena osana myös tapahtumista tiedottaminen. Viranomaistiedotteet, joihin häätiedotteet kuuluvat, ovat olennainen osa tätä pelastustyötä. Tässäkään suhteessa en ole havainnut asiassa moitittavaa menettelyä sikäli kuin kyse on tiedottamisesta ylipäätään. Saamani selvityksen mukaan asiassa oli ensin annettu tiedotusvälineille tiedote ja jatkotiedote, minkä jälkeen tiedottamista oli jatkettu tilanteen kehittyessä viranomaistiedotteella ja lopulta yleisen vaaramerkin antamisen jälkeen häätiedotteella.

Tämänkaltaisissa vakavissa ja kiireellisissä pelastustoimissa tulee toisaalta kuitenkin ottaa huomioon myös ne velvoittavat säännökset, jotka koskevat tiedottamisessa käytettävää kieltä. Puheena olevassa tapauksessa kyse ei ollut yleisölle suunnatusta tavanomaisesta tiedottamisesta vaan tiedottamisen tarkoituksena oli ollut antaa yksilön perusoikeuksien kannalta oleellista tietoa. Tästä näkökulmasta häätiedottaminen esillä olevassa yksittäistapauksessa oli toteutettu moitittavalla tavalla, koska tiedottaminen oli vastoin kielilain nimenomaista säännöstä toteutettu vain suomeksi. Menettely oli myös syrjinnän kiellon vastainen, koska asiassa ei ilmennyt perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää syytä äidinkieleltään ruotsinkielisen väestönosan eriarvoiselle kohtelulle puheena olevassa tiedottamisessa. Vastuukysymykseen palaan jäljempänä erikseen.

##### *Onko häätiedotteiden kieltä koskevissa säännöksissä ja ohjeissa ristiriitaa?*

Saamieni selvitysten perusteella asiassa näyttää vallitsevan epätietoisuutta siitä, mikä on viranomaistiedotteiden välittämistä koskevan valtioneuvoston asetuksen ja sitä täsmentävän liikenne- ja viestintäministeriön ohjeen suhde kielilain 32 §:n 1 momenttiin. Niin Pohjois-Karjalan pelastuslaitos kuin Itä-Suomen lääninhallituksen pelastusosastokin nimittäin toivoivat liikenne- ja viestintäministeriön ohjeen täsmentämistä ohjeen ja kielilain 32 §:n välisen mahdollisen ristiriidan poistamiseksi. Myös sisäasiainministeriön pelastusosasto on lausunnossaan nostanut asian esiin.

Viranomaistiedotteiden välittämistä koskevan valtioneuvoston asetuksen ja sitä täsmentävän liikenne- ja viestintäministeriön ohjeen perusteella on mielestäni yksiselitteisen selvää, että tiedotteenvälittäjällä ei ole oikeutta puuttua tiedotteen sisältöön eikä kieleen. Yhtä lailla on mielestäni selvää, että kyseisen asetuksen säännös sen paremmin kuin ministeriön ohjeen maininta tiedotteen välittämistä *viranomaisen päättämällä kielillä* ei ole sellainen tiedotteen kielen määräytymistä koskeva oikeusohje, joka määrittäisi sitä, miten tiedotteen laativan viranomaisen on oikeus toimia.

Sen sijaan mainittu säännös samoin kuin sitä tarkentava ohje on mielestäni tarkoitettu ennen muuta viestiä välittävälle taholle informaatioksi siitä, että sen ei ole erikseen tarpeen kiinnittää huomiota siihen, millä kielellä viesti on laadittu, vaan tämän harkinnan voi jättää sen varaan, miten viestin välitettäväksi antanut viranomainen on asiassa kielen suhteen toiminut. Viimeksi mainittu on puolestaan sidottu kielilain velvoittaviin kansalliskieliä koskeviin säännöksiin, joskin harkinnanvaraa jää siinä, käytetäänkö tiedottamisessa myös muita kieliä.

Näin ollen tiedotteen laativalla ja edelleen välitettäväksi antavalla viranomaisella ei ole pelkästään kyseisen liikenne- ja viestintäministeriön ohjeen perusteella harkintavaltaa tiedotteen kielen suhteen sikäli kuin kyse on kansalliskielistä, vaan käytettävät kielet määräytyvät kielilain mukaisesti. Sen sijaan harkintavaltaa on siinä, käytetäänkö tiedottamisessa suomen ja ruotsin ohella myös vieraita kieliä.

#### *Kenen olisi kuulunut huolehtia tiedottamisen kaksikielisyydestä?*

Puheena olevassa tapauksessa tulipaloa koskeneet viranomaistiedotteet oli antanut edelleen välitettäväksi muu viranomainen kuin ministeriö eli yksikielisesti suomenkielisellä alueella sijaitseva Pohjois-Karjalan pelastuslaitos. Kielilain 32 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä on säädetty valtion ja kunnallisen viranomaisen kielellisistä velvoitteista yleisölle suunnatussa tiedottamisessa. Nämä velvoitteet määräytyvät kielilain pääsäännön mukaisesti viranomaisen toimialueeseen kuuluvien kuntien kielellisen aseman perusteella. Perusoikeuksien kannalta olennaisen tiedon – josta nyt siis oli ollut kyse – antamista sitä vastoin koskee saman pykälän toisen virkkeen erityissäännös. Siinä on asetettu huolehtimisvelvoite, joka kohdistuu yksittäisen viranomaisen sijasta ministeriöön. Tämän säännöksessä tehdyn jaottelun johdosta minulla ei siten ole oikeudellisia perusteita moittia pelastuslaitosta kielilain vastaisesta menettelystä.

Sen sijaan katson aiheelliseksi kohdistaa arvosteluni sisäasiainministeriön pelastusosastoon, koska se on sellainen pelastustoimesta vastaava ministeriö, joka on vastuussa myös kielilain 32 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla perusoikeuksia koskevasta tiedottamisesta huolehtimisesta. Minulla ei ole sinänsä huomautettavaa siihen, että tietoja oli annettu *etukäteen* muun muassa teksti-tv:ssä molemmilla kansalliskielillä. Koska kuitenkin varsinainen hätätiedottaminen oli toteutettu vain suomeksi, menettely ei kokonaisuudessaan täyttänyt kielilain 32 §:n 1 momentin toisen virkkeen vaatimuksia. Tämän vuoksi ministeriö oli laiminlyönyt mainitun lainkohdan mukaisen velvoitteensa.

#### *Johtopäätökset*

Minun ei ole käytettävissäni olleen aineiston perusteella mahdollista arvioida sitä, oliko kenenkään äidinkieleltään ruotsinkielisen – tai vieraskielisen – henkilön turvallisuus tosiasiallisesti vaarantunut sen johdosta, että hän ei olisi ymmärtänyt suomenkielistä hätätiedottamista. Muutenkaan tietooni ei ole saatettu tällaista epäilystä. Toisaalta julkisen vallan tulee turvata perustuslaissa ja kielilaissa säädetty oikeudet omatoimisesti ilman, että kenenkään tarvitsee niihin erikseen vedota.



Sisäasiainministeriön asia on huolehtia pelastustoimen sisäisellä ohjauksella ja koulutuksella siitä, että etenkin yksikielisesti suomenkielisellä alueella toimivat pelastuslaitokset – mutta myös muut hallinnonalan mahdolliset hätätiedotteiden lähettämiseen oikeutetut viranomaiset – havaitsevat riittävän ajoissa tarpeen kääntyä puheena olevan kaltaisissa tilanteissa ministeriön puoleen, jotta se osaltaan kykenee täyttämään laissa sille säädetyt kielelliset velvoitteet. Tämän vuoksi on tärkeää – kuten oikeusministeriö on lausunnossaan todennut – että esimerkiksi kääntämisvastuuta koskevat kysymykset selvitetään ennakkoon.

Samoin ministeriön tulee ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin eli esimerkiksi yhteydenpitoon liikenne- ja viestintäministeriön kanssa tai oman ohjeistuksen antamiseen taikka mahdollisesti jo olemassa olevan ohjeistuksensa täsmentämiseen, jos se pelastustoimesta vastuullisena ministeriönä katsoo, että liikenne- ja viestintäministeriön hätätiedotteiden välittämistä koskevissa ohjeissa on sellaista tulkinnanvaraisuutta tai ristiriitaisuutta kielilakiin nähden, joka saattaa vaikeuttaa pelastustoimessa ohjeiden ymmärtämistä tai voi johtaa jopa virheellisiin tulkintoihin. Tarvittaessa myös oikeusministeriön puoleen on mahdollista kääntyä kielilain noudattamista koskevissa kysymyksissä.

Sikäli kuin lääninhallituksen selvityksessä tuotiin esiin se, että sille ei ollut vastoin voimassa olevia ohjeita ilmoitettu tapahtumista, totean tässä suhteessa enempiin toimenpiteisiin ryhtymättä, että pelastustoimen tulee hallinnonalansa sisäisesti huolehtia siitä, että tiedonkulussa ei ilmene tämänkaltaisia puutteita.

Lopuksi katson vielä aiheelliseksi korostaa sitä, että perusoikeudet, kuten oikeus elämään ja turvallisuuteen sekä omaisuuden suoja, kuuluvat Suomessa kaikille, myös muille kuin äidinkieleltään suomen- tai ruotsinkielisille. Perusoikeuksia vakavasti koskettavista tapahtumista tiedotettaessa ei siten tulisi sivuuttaa myöskään Suomessa asuvia ja oleskelevia ulkomaalaisia, joiden on niin ikään tärkeä ymmärtää viranomaisten varoitukset ja toimintaohjeet mutta joiden voi olla vaikea ymmärtää kansalliskielistä hätätiedottamista. Esimerkiksi puheena olevassa tapauksessa saamistani selvityksistä kävi ilmi, että Joensuun alueella asuu huomattava määrä sellaisia henkilöitä, joiden äidinkieli on muu kuin jompikumpi kansalliskielistä. Korostankin sitä, että kielilaki mahdollistaa myös muiden kuin kansalliskielten käyttämisen viranomaisten toiminnassa, ja tähän mahdollisuuteen voi erityisesti perusoikeuksia vakavasti koskettavasta tapahtumasta tiedottamisessa olla perusteltua turvautua nykyistä useammin.

4

## TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen Joensuun lukkotehtaan tulipaloa koskeneen hätätiedottamisen kielilain 32 §:n 1 momentin vastaisuudesta sisäasiainministeriön pelastusosaston tietoon ja kiinnitän sen huomiota tässä päätöksessäni esittämiini näkökohtiin. Tässä tarkoituksessa lähetän ministeriölle jäljennöksen päätöksestäni (ja tiedoksi oikeusministeriön lausunnon) sekä pyydän sitä ilmoittamaan asian ratkaisusta Itä-Suomen lääninhallituksen pelastusosastolle ja Pohjois-Karjalan pelastuslaitokselle. Samalla lähetän päätöksen tiedoksi liikenne- ja viestintäministeriölle ja Folktingetille.