

16.5.2016

Dnro 5018/4/15

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **SAAMENKIELISEN PALVELUN TOTEUTUMINEN YLEISRADION OHJELMATOIMINNASSA**

### **1 KANTELU**

Pyysitte tutkimaan Yleisradio Oy:n menettelyä Yle Sápmín toimitilojen sisäilmaongelmia koskevassa asiassa. Kertomanne mukaan sisäilmaongelmat ovat muun muassa vaikuttaneet saamenkieliseen ohjelmatoimintaan ja uhkaavat arvokkaan nauha-arkiston olemassaoloa. Korostitte saamelaisten oikeutta omaan kulttuuriin ja katsoitte, että saamelaisten oikeus päästä seuraamaan omakielistä ja oman kulttuurin sisältä tehtyä tiedonvälitystä on vaarantunut toimitilojen sisäilmaongelmien vuoksi.

### **2 TUTKINNAN RAJAUS**

Perustuslain 109 §:n 1 momentin perusteella oikeusasiamies voi tutkia viranomaisten, virkamiesten ja muiden julkista tehtävää hoitavien menettelyä.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa omaksutun vakiintuneen tulkinnan mukaan Yleisradio Oy kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan siltä osin kuin kyse on Yleisradiosta annetun lain (jäljempänä yleisradiolain) 7 §:ssä tarkoitetusta julkisen palvelun tehtävästä. Tämän pykälän 1 momentin mukaan yhtiön tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Näitä ja muita julkiseen palveluun liittyviä sisältöpalveluja voidaan tarjota kaikissa televerkoissa.

Julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee yleisradiolain 7 §:n 2 momentin mukaan erityisesti: 1) tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia; 2) tuottaa, luoda, kehittää ja säilyttää kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä; 3) ottaa ohjelmistossa huomioon sivistys- ja tasa-arvonäkökohdat, tarjota mahdollisuus oppimiseen ja itsensä kehittämiseen, painottaa lapsille suunnattuja ohjelmistoja sekä tarjota hartausohjelmia; 4) kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvin osin myös maan muiden kieliryhmien kielellä; 5) tukea suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille; 6) edistää kulttuurien vuorovaikutusta ja ylläpitää ulkomaille suunnattua ohjelmatarjontaa ja 7) välittää asetuksella tarkemmin säädettäviä viranomaistiedotuksia ja varautua televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa.

Yleisradio Oy:n velvollisuutena on huolehtia siitä, että edellä mainitussa pykälässä säädetyt julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi. Yleisradio-ohjelmiston tuottamista on pidetty oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvana julkisena tehtävänä siltä osin kuin kysymys on yleisradiolaissa ohjelmiston sisällölle ja lähettämiselle

asetettujen julkisen palvelun erityisvaatimusten täyttymisestä. Sitä vastoin esimerkiksi ohjelmistosuunnittelun tai -sijoittelun taikka yksittäisten ohjelmien sisällön tai toimittajan menettelyn valvominen ei sellaisenaan kuulu oikeusasiamiehen tehtäviin, kun otetaan huomioon myös perustuslain 12 §:n 1 momentin mukainen sananvapaus, joka sisältää oikeuden erilaisten viestien ilmaisuun, julkistamiseen ja vastaanottamiseen kenenkään estämättä. Lailla voidaan kuitenkin säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Edelleen oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että Yleisradio Oy:n toiminta työnantajana ei kuulu oikeusasiamiehen valvontavaltaan.

Edellä todetun perusteella olen ottanut asian tutkittavakseni siitä näkökulmasta, mikä vaikutus kantelussanne tarkoitetulla sisäilmaongelmalla mahdollisesti on ollut Yleisradio Oy:n julkisen palvelun velvoitteeseen kuuluvaan saamenkieliseen palveluun ja tähän liittyen nauha-arkistoon.

Sen sijaan en ota kantaa Yleisradio Oy:n toimintaan siltä osin kuin kyse on yhtiölle työnantajana kuuluvista velvoitteista sisäilmakysymysten selvittämisessä ja ratkaisemisessa.

### 3 SELVITYS

Yleisradio Oy:stä annetun lain 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan yhtiön hallintoneuvoston tehtävänä on huolehtia ja valvoa, että yleisradiolain 7 §:ssä säädetyt julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi. Tämän vuoksi asiassa hankittiin tutkituilta osin Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston 8.3.2016 päivätty selvitys ja lausunto.

Yhtiö on ensinnäkin selostanut yleisellä tasolla *saamenkielisen ohjelmatoiminnan järjestämistä* ja tuonut esiin muun muassa seuraavaa.

Ylen saamenkielistä palvelua tuottava yksikkö on Yle Sápmi, joka on Suomen tärkein saamelaismedia. Yle Sápmi toteuttaa Ylen saamenkielistä julkisen palvelun tehtävää ja Ylen strategiaa.

Yle Sápmissä työskentelee noin 20 henkilöä Inarissa, Utsjoella ja Helsingissä. Saamelaisalueella on perinteisesti tehty runsaasti maiden rajoja ylittävää yhteistyötä Yle Sápmin (Suomi), NRK Sápmin (Norja), SVT Sápmin (Ruotsi) ja SR Sápmin (Ruotsi) kesken saamenkielisen yleisön palvelemiseksi.

Yle Sápmin strategiassa on todettu, että Ođđasat (Uutiset) on tärkein lähde sille, mitä Saamenmaassa ja muilla alkuperäiskansojen alueilla tapahtuu. Tämän vuoksi Ylen saamenkielisellä radiokanavalla lähetetään Yle Ođđasat Sápmin (Yle Uutiset Saamenmaa) lisäksi Ruotsin radion SR Sápmin ruotsinkieliset saamen uutiset ja Norjan yleisradion NRK Sápmin saamenkieliset uutiset. Ylen Ođđasat -lähetyksellä ja pohjoismaisilla saamen uutisilla on yhteinen, pohjoismainen uutisvisio ja pohjoismaiset yhtiöt tuottavat uutismateriaalia, joka on kaikkien kolmen maan saamenkielisen yleisön saatavilla.

Radion lisäksi myös yhteispohjoismaiset saamenkieliset tv-uutiset, Ođđasat, esitetään arkipäivisin Yle Fem -kanavalla. Vuoden 2013 lopulla Yle aloitti uuden, kokonaan oman saamenkielisen toimituksensa tekemän Yle Ođđasat eli Yle Uutiset -lähetyksen Yle TV1:ssä. Valtakunnallinen lähetys palvelee erityisesti saamelaisalueen ulkopuolella asuvia saamelaisia

ja myös muita saamelaisasioista kiinnostuneita, sillä se tekstitetään suomeksi. Radiolähetysten ja tv-uutisten lisäksi Yle Sápmi täydentää ohjelmapalveluaan verkkopalvelulla kaikilla kolmella Suomessa puhutulla saamen kielellä.

Yleisradio Oy:n mukaan saamenkielinen ohjelmatoiminta asettaa omat haasteensa ilman normaalista poikkeavia tilanteitakin. Saamenkielisiä ohjelmia tekevien toimittajien on hallittava sujuvasti ainakin yhtä Yle Sápmin julkaisutoiminnassa käytettyä saamen kieltä. Saamenkieliseen ohjelmatoimintaan kykeneviä toimittajia, näiden sijaisia tai freelancereita ei ole monia. Yle on ainoa saamenkielinen media Suomessa. Tilanne poikkeaa siis oleellisesti Suomen muusta mediaympäristöstä, jossa on nykyisin runsas tarjonta ammattitaitoisia sijaisia ja freelancereita. Ylen saamenkielistä palvelua tuottava yksikkö Yle Sápmi on perinteisesti tehnyt tiivistä yhteistyötä niin Norjan kuin Ruotsinkin yleisradioyhtiöiden saamenkielisten toimitusten kanssa. Tämä yhteistyö on perinteisesti toiminut myös reservinä mahdollisen resurssipulan aikana.

Kantelussanne tarkoitetun *sisäilmakysymyksen selvittämisestä* Yleisradio Oy on tuonut esiin seuraavan.

Ylen työterveyshuolto seuraa aktiivisesti yhtiön henkilöstön terveydentilaa. Tilannetta seurataan niin henkilöstöitä tulevien viestien valossa kuin työterveyslääkäriltä saatavien tietojenkin pohjalta. Yksittäisten työntekijöiden sairastumisista ja niiden syistä ei voida sanoa mitään vaitiolovelvollisuuden vuoksi. Yle Sápmin sairauspoissaoloista on lääkärintodistusten mukaan perustunut hengityselinten sairauksiin vuonna 2013 23%, vuonna 2014 18% ja vuonna 2015 38%.

Lääkärintodistuksella todettuja muista kuin tapaturmista johtuneita poissaoloja oli vuosina 2013 ja 2015 täsmälleen sama määrä eli 121 päivää. Vuonna 2014 määrä oli tätäkin pienempi. Muista kuin tapaturmista johtuneiden sairauspoissaolojen määrä on mainittuina vuosina vaihdellut 0,3 henkilötyövuodesta hieman yli 0,5 henkilötyövuoteen. Yle Sápmin sairaus- ja tapaturmapoissaolojen määrä ei poikkea koko Yleisradion keskiarvosta ja on alhaisempi kuin mitä se on ollut samaan aikaan Elinkeinoelämän keskusliiton vuosittaisissa työaikatiedusteluissa.

Toimituksessa on tehty sisäilmakyselyt vuosina 2012 ja 2014. Jälkimmäisen kyselyn löydösten pohjalta päätettiin sisäilmatutkimuksen tarpeellisuudesta yhdessä työsuojelun ja Ylen toimitilapalveluiden kesken. Henkilöstön terveydentila on ollut etusijalla kaikissa ratkaisuissa ja samalla on pyritty minimoimaan mahdollinen altistuminen tiedossa oleville terveydentilaan mahdollisesti vaikuttaville tekijöille.

Loppusyksystä 2014 tehdyssä ensimmäisessä sisäilmamittauksessa ei havaittu merkittäviä löydöksiä.

Talven 2014–2015 aikana henkilöstöltä saatiin viestiä aiempaa laajemmasta oireilusta, ja helmikuussa 2015 toteutettiin mittava sisäilmatutkimus maan arvostetuimpiin kuuluvalla sisäilmatutkimukseen erikoistuneella yrityksellä. Tässä mittauksessa ainoastaan keittiössä havaittiin kosteusvaurio. Muut mittaukselliset tulokset eivät ylittäneet TTL:n raja-arvoja. Kahdessa näytteessä mineraalivillakuitujen määrä oli sama kuin TTL:n viitearvo ja kahdessa näytteessä formaldehydipitoisuudet ylittivät tavanomaisen tason, mutta olivat alle viitearvon.

Helmikuun 2015 mittauksen raportissa esitettyjen suositusten mukaisesti mm. purettiin kosteusvaurioitunut seinä sekä pyrittiin vähentämään rakennuskuitujen mahdollisuutta päästä sisäilmaan sekä alentamaan formaldehydejä vaihtamalla osa sisäkatto- ja akustointilevyistä. Isot rakennustyöt valmistuivat loppukesästä 2015. Korjaustöiden ajaksi henkilöstölle järjestettiin työtilat studioita lukuun ottamatta muualta. Paluumuutto Ylen tiloihin Inarissa tapahtui syys–lokakuussa 2015.

Lokakuussa 2015 todettiin edelleen henkilöstön oireilua. Tällöin ryhdyttiin välittömästi etsimään ratkaisuja ohjelmatoiminnan jatkamiseksi muissa tiloissa ratkaisulla, jotka vaikuttaisivat mahdollisimman vähän ohjelmatoimintaan ja olisivat käytettävissä siihen saakka kunnes mahdolliset sisäilmaongelmien syyt on varmuudella saatu poistetuiksi ja tilat tutkittu ja todettu toimintakuntoisiksi. Ylen käyttämän työterveyspalveluja tarjoavan lääkäriaseman lääkäri ei voinut varmuudella todeta sisäilman ja sairastamisten välistä yhteyttä hänellä käytettävissä olevien tietojen pohjalta. Kuitenkin vahvan epäilyn perusteella suositeltiin välttämään tiloissa työskentelyä kunnes havaitut ongelmat on saatu korjattua.

Yle vuokrasi marraskuusta 2015 alkaen tiloja kulttuurikeskus Sajoksesta ja hankki toimintakeskuksen pihalle neljä työmaaparakkia, joihin sijoitettiin radion studio sekä lähetyksikkö ja osa television jälkikäsitteily-yksiköistä. Näiden tilojen valmistuttua kiellettiin työntekijöitä ehdottomasti työskentelemästä tai edes käymästä toimintakeskuksen tiloissa ennen kuin kaikki tarvittavat mittaukset ja mahdolliset kunnossapitotoimenpiteet on toteutettu. Tämän jälkeen tiloissa tehtiin uudet tutkimukset, joissa keskityttiin rakenneavauksiin ja mineraalivillakuitujen mittauksiin. Mittaustuloksissa havaittiin osassa rakennusta kohonneita mineraalivillakuitumääriä. Kaikki muut arvot alittivat TTL:n viitearvot. Kohonneiden mineraalivillakuitumäärien vuoksi tehtiin helmikuun 2016 alussa neljäs sisäilmatutkimus. Siinä tehtiin myös rakenneavauksia. Laboratoriotulosten on arvioitu valmistuvan maaliskuun alkupuolella. Tulosten valmistuttua tehdään johtopäätökset ja päätetään jatkotoimenpiteistä.

Työntekijöiltä on pyydetty yhteydenottoja aina, kun he havaitsevat epäkohtia tai alkavat oireilla. Yhteydenottoja on tullut, ja jokaiseen niistä on suhtauduttu vakavasti. Työsuojeluvaltuutettu, työsuojelupäällikkö ja työsuojeluasiantuntija vierailivat Saamen toimintakeskuksessa useita kertoja vuonna 2015. Jokaisen käynnin jälkeen pidettiin kokous yhtiön toimitilapalvelun edustajien kanssa ja suunniteltiin, miten esiin tulleet ongelmat voidaan ratkaista. Ylessä ja Ylen työsuojelussa on ryhdytty kattaviin toimenpiteisiin ja tehty kaikki mahdollinen monimutkaisen ja haasteellisen sisäilma- ja kiinteistötilanteen kartoittamiseksi ja korjaamiseksi.

*Sisäilmaongelman vaikutuksista saamenkieliseen ohjelmatoimintaan ja nauha-arkistoon*  
Yleisradio Oy on todennut seuraavan.

Mahdollisella sisäilmaongelmalla yksinään ei voida sanoa olleen suoranaisia vaikutuksia saamenkieliseen ohjelmatoimintaan. Sitä vastoin kaikkien tapahtumien yhteisvaikutus eli kaikki lomat, sairauspoissaolot yhdessä sekä muutamien henkilöiden siirtyminen pois Ylen palveluksesta ja tuotantoteknisten tilojen siirrot väliaikaistiloihin ovat saattaneet ajoittain edellyttää lyhytaikaisia muutoksia ohjelmakaavioihin. Ylen saamenkielinen palvelu ei ole pelkästään Ylen tuottaman aineiston varassa, vaan siinä voidaan hyödyntää myös Ruotsin ja Norjan saamenkielisten toimitusten tuottamaa aineistoa. Missään vaiheessa ei kuitenkaan voida todeta yleisradiolain mukaisen saamenkielisen ohjelmavelvoitteen olleen vaarassa jäädä toteutumatta. Nauha-arkistoon mahdollisella sisäilmaongelmalla ei yhtiön tuotantotekniikan ja arkistotoiminnan asiantuntijoilta saatujen selvitysten mukaan ole minkäänlaista vaikutusta.

4

## RATKAISU

Perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädetään saamelaisten oikeudesta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisilla on EU:n ainoana alkuperäiskansana erityinen asema vähemmistöjemme keskuudessa. Yleisradio Oy:n puolestaan tulee yleisradiolain 7 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla tuottaa ohjelmatoiminnassaan palveluja myös saamen kielellä. Julkista tehtävää hoitaessaan Yleisradio Oy:llä on siten osaltaan velvollisuus edistää saamenkielisten oikeuksia.

Yleisradio Oy on selostanut saamenkielisen ohjelmatoiminnan järjestämistä ja Yle Sápmin roolia tämän julkisen palvelun tehtävän hoitamisessa. Edelleen yhtiö on selostanut kantelussanne mainitun sisäilmakysymyksen selvittämistä ja asiassa suoritettuja toimenpiteitä sekä sitä, miten saamenkielisen ohjelmatoiminnan jatkuminen on pyritty turvaamaan toimitilaongelmista huolimatta. Selvityksestä ilmenee, että sisäilmatutkimukset ovat jatkuneet kuluvan vuoden alkupuolelle saakka ja jatkotoimenpiteistä päätetään laboratoriotutkimusten valmistuttua.

Ette kantelussanne yksilöinyt kovinkaan tarkkaan, mitä saamenkielisiä ohjelmia oli sisäilmaongelman takia peruttu ja miten usein tai laajasti näin oli tapahtunut. Viittasitte kuitenkin ennen muuta saamenkielisiin uutislähetysiin ja mainitsitte esimerkkinä, että ne oli ilmoitettu perutuiksi kahdesti sillä viikolla, jona kantelunne on tehty (viikolla 47). Lisäksi toitte esiin, että tilanne oli huonontunut huomattavasti syksyn 2015 aikana.

Panin loppusyksystä 2015 merkille Yleisradio Oy:n verkkosivujen uutisoinnit, jotka koskivat Yle Sápmin toimitilojen sisäilmaongelmien vaikutuksia saamenkieliseen ohjelmatuotantoon (esimerkiksi 11., 24. ja 26.11.2015). Uutisoinnin mukaan ohjelmatuotantoa oli jouduttu vähentämään tilapäisesti, esimerkiksi puolet Yle Sápmin päivittäisistä radio-ohjelmista oli jouduttu perumaan. Myös yksittäisten ohjelmien lähetysaikoja oli siirretty. Televisio-ohjelmiin sisäilmaongelmilla ei uutisoitu olleen vaikutusta.

Yleisradio Oy:n hallintoneuvosto on puolestaan arvioinut, että mahdollisella sisäilmaongelmalla yksinään ei voida sanoa olleen suoranaisia vaikutuksia saamenkieliseen ohjelmatoimintaan, vaan eri tekijät yhdessä ovat saattaneet ajoittain edellyttää lyhytaikaisia muutoksia ohjelmakaavioihin. Myös se on todettu, että saamenkielinen palvelu ei ole vain yhtiön itsensä tuottaman aineiston varassa. Hallintoneuvoston mukaan missään vaiheessa ei voida todeta yleisradiolain mukaisen saamenkielisen ohjelmavelvoitteen olleen vaarassa jäädä toteutumatta. Nauha-arkistoonkaan sisäilmaongelma ei ole hallintoneuvoston mukaan vaikuttanut.

Totean vielä, että Yleisradio Oy:n hallintoneuvosto on kuluvan vuoden huhtikuussa antanut eduskunnalle yleisradiolain 6 §:n 2 momentin mukaisen kertomuksen lain 7 §:n mukaisen julkisen palvelun toteutumisesta (K 7/2016 vp). Kertomuksessa on aiempaan tapaan jakso saamenkielisistä palveluista (3.3, s. 40–44).

Kertomuksessa kuvataan myös esillä olevaa sisäilmaongelmaa ja sen vaikutuksia saamenkielisiin palveluihin. Kertomuksen mukaan mittausten ja remonttien ajan eli suurimman osan vuodesta 2015 Inarin toimitus toimi useissa eri väistötiloissa Inarissa ja Utsjoella. Osa televisiotiimistä työskenteli loppuvuoden Tampereen Mediapoliksessa. Edelleen kerrotaan, että vuoden mittaan palveluita niin radiossa, verkossa kuin tv:ssäkin jouduttiin väliaikaisesti vähentämään, jotta perustehtävä ja tv-lähetykset voitiin varmistaa. Kehitystyö jatkui kuitenkin

ongelmista huolimatta, ja vuonna 2015 tehtiin uutena palveluna useita saamenkielisiä live-seurantoja suurten saamelaislakiesitysten käsittelystä. Tämä tarkoittaa, että Yle Sápmín toimittaja kirjoitti hetki hetkeltä -artikkeleita verkkosivuilla ja Twitterissä saamelaiskäräjien ratkaisevista kokouksista, eduskunnan istunnoista ja muista keskeisistä tapahtumista. Edelleen kertomuksessa todetaan, että Yle Sápmín ohjelma-aika radiossa säilyi ennallaan, mutta suorien radiolähetysten määrää jouduttiin väistötiloissa toimimisen vuoksi vähentämään. Loppuvuonna omassa radiotuotannossa oli ollut tauko, ja sen tilalla lähetettiin pohjoismaista saamen radio-ohjelmaa.

Eduskunnalla on edellä mainittua kertomusta käsitellessään tilaisuus käydä keskustelua myös saamenkielisen palvelun tilasta ja arvioida tämän palvelun toteutumista yhtiön toiminnassa.

Julkisen palvelun ohjelmatoiminta on kokonaisuus, johon liittyviä sisältöpalveluja voidaan tarjota kaikissa televerkoissa. Julkiseen palveluun voidaan katsoa kuuluvan toiminnan monipuolisuus, yleisyys ja laaja ohjelmistotarjonta. Yleisradiolaissa ei kuitenkaan ole lähemmin määritelty, missä laajuudessa esimerkiksi saamenkielistä palvelua tulee olla tarjolla.

*Johtopäätökseni* on käytettävissäni olleen aineiston perusteella, että Yle Sápmín toimitilojen sisätilaongelmat ovat selvästi vaikuttaneet saamenkieliseen palveluun siten, että sitä on aiemmasta tasostaan jouduttu väliaikaisesti vähentämään niin radiossa, verkossa kuin tv:ssäkin. Toisaalta myös kokonaan uusi verkkopalvelu on otettu käyttöön.

En ole käytettävissäni olleen aineiston perusteella voinut – edellä kerrotuista palveluiden vähennyksistä huolimatta – todeta, että saamenkielisen toimituksen toimitilojen sisäilmaongelmat ja niiden selvittäminen olisivat vaikuttaneet Yleisradio Oy:n saamenkieliseen palveluun kokonaisuutena arvioiden sillä tavoin, että minulla olisi oikeudellisia perusteita katsoa yhtiön laiminlyöneen ohjelmatoiminnassaan yleisradiolain mukaisen julkisen palvelun velvoitteensa.

Edellä todetun johdosta kantelunne ei johtanut toimenpiteisiini.