

20.11.2025

EOAK/4806/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Heini Färkkilä

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVIRASTON RAPORTOINTIJÄRJESTELMÄN KIELI

1 KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan, täyttääkö ilmailussa tapahtuneiden vaaratilanteiden raportointi Liikenne- ja viestintävirastolle ECCAIRS2-järjestelmän kautta kielilain edellytykset. Kantelijan mukaan aiemmin Liikenne- ja viestintävirastolla oli sivuillaan oma suomen-, ruotsin- ja englanninkielinen käyttöliittymä, jota kautta vaaratilanteet raportoitiin. Sittenmin Liikenne- ja viestintävirasto ryhtyi käyttämään EU:n komission ECCAIRS2-järjestelmää, joka ei ole saatavilla suomeksi tai ruotsiksi.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys ja lausunto Liikenne- ja viestintävirastolta. Siitä ilmenee muun muassa seuraavaa.

Lentoturvallisuuspoikkeamista ilmoittamista säätelee EU-asetus 376/2014 (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 376/2014 poikkeamien ilmoittamisesta, analysoinnista ja seurannasta siviili-ilmailun alalla, nk. poikkeama-asetus). Sen mukaan määritellyissä ilmailutehtävissä toimivien tulee raportoida tietyt kriteerit täyttävät lentoturvallisuuspoikkeamat organisaatiolle, jonka palveluksessa toimivat, tai suoraan jäsenvaltion viranomaiselle. Organisaatioiden ja viranomaisen tulee luoda tai hankkia raportointijärjestelmä, jolla asetuksen mukaiset ilmoitukset kerätään. Ilmailulain (864/2014) mukaan Liikenne- ja viestintävirasto vastaa ja ylläpitää poikkeama-asetuksen mukaista ilmoitusjärjestelmää Suomessa.

Komission valtuuttamana Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto EASA on toimeenpannut ilmoitusjärjestelmän kehitystyön. Tällä hetkellä käytössä on yhteiseurooppalainen ECCAIRS 2 -järjestelmä. Liikenne- ja viestintävirasto on aiemman ilmoitusjärjestelmän vanhennuttua huhtikuussa 2024 päättänyt siirtyä käyttämään pääasiallisena ilmoitusten keruu- ja käsittelyjärjestelmänä ECCAIRS 2 -järjestelmää. Järjestelmäkehityksessä ei ole huomioitu jäsenvaltioiden kieliä englannin ollessa virallinen ilmailukieli. Liikenne- ja viestintävirasto on nostanut monikielisyystarpeen esille ECCAIRS-kehitystiimin kokouksissa.

Poikkeama-asetus edellyttää, että jokainen ilmoitus arvioidaan ja luokitellaan yhteiseurooppalaisen taksonomian mukaisesti. Taksonomiassa on kymmeniä erilaisia tietokenttiä, joissa on tuhansia erilaisia arvoja, minkä lisäksi taksonomiaa päivitetään säännöllisesti. Useissa tietokentissä taustalla on taksonomian mukainen, vaihtelevan laajuinen valmis tietorakenne. Nämä ovat tarjolla vain englanniksi. Niiden kääntäminen muille kielille on teknisesti mahdollista mutta vaatisi runsaasti manuaalista työtä. Taksonomian päivittyminen vaatisi aina myös vastaavan manuaalisen päivityksen eri kieliversioihin.

Liikenne- ja viestintävirasto on pyrkinyt aktiivisesti ratkaisemaan kielikysymysasiaa tarjoamalla suomenkielistä ohjeistusta, jolla ohjataan ja autetaan käyttäjää käyttämään järjestelmää ilman englannin kielen hallintaa. Ohjeistus on saatavilla viraston verkkosivuilta <https://www.traficom.fi/fi/liikenne/ilmailu/lentoliikenteen-onnettomuuksista-vaaratilanteista-ja-poikkeamista-ilmoittaminen>. Järjestelmän tarjoamaa oletusilmoituslomaketta on myös muokattu runsaasti niin, että kaikki otsikkotiedot ja ohjeet ovat tarjolla myös suomeksi. Ilmoituksen sisällön voi laatia haluamallaan kielellä.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että jo tehtyjen toimenpiteiden avulla myös englannin kieltä osaamaton henkilö pystyy tekemään ilmoituksen.

3 RATKAISU

3.1 Sovellettavat oikeusohjeet

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 22 artiklan mukaan unioni kunnioittaa kulttuurista, uskonnollista ja kielellistä monimuotoisuutta.

Poikkeama-asetuksen (EU) N:o 376/2014 2 art. 1 kohdan mukaan asetuksessa tarkoitetaan ilmoittajalla luonnollista henkilöä, joka tekee ilmoituksen poikkeamasta tai muista asiaan kuuluvista turvallisuuteen liittyvistä tiedoista tämän asetuksen mukaisesti.

Asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään poikkeamista, jotka voivat muodostaa merkittävän riskin ilmailun turvallisuudelle ja joista 6 kohdassa lueteltujen luonnollisten henkilöiden on ilmoitettava pakollisten poikkeamailmoitusjärjestelmien välityksellä. Artiklan 3 kohdan mukaan jokaisen jäsenvaltion on otettava käyttöön pakollinen ilmoitusjärjestelmä edistääkseen poikkeamatietojen keräämistä. Artiklan 5 kohdan mukaan komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädökseksi poikkeamien luettelon, johon on viitattava, kun poikkeamista ilmoitetaan. Artiklan 6 kohdassa säädetään luonnollisista henkilöistä, joiden on ilmoitettava poikkeamista joko organisaation, jonka palveluksessa hän on, järjestelmään, tai jos se ei ole mahdollista, jäsenvaltion käyttöön ottamaan järjestelmään. Henkilöitä ovat muun muassa rekisteröidyn ilma-aluksen päällikkö.

Asetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan poikkeamailmoituksissa on annettava vähintään asetuksen liitteessä I luetellut tiedot.

Asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden ja viraston on osallistuttava tietojenvaihtoon asettamalla kaikki ilmoitustietokantoihinsa tallennetut turvallisuustiedot muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten, viraston ja komission saataville eurooppalaisen keskusrekisterin välityksellä. Poikkeamailmoitukset on siirrettävä eurooppalaiseen keskusrekisteriin viimeistään 30 päivän kuluttua niiden tallentamisesta kansalliseen tietokantaan.

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

Ilmailulain 125–128 §:ssä säädetään poikkeamista ilmoittamisesta, ilmoitusten tallettamisesta, poikkeamatietojen vaihdosta sekä käytöstä. Lain 126 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusviraston on talletettava onnettomuuksia, vakavia vaaratilanteita ja poikkeamia koskevat ilmoitukset tietokantaansa.

Kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisessa sekä kaksikielisessä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia.

Kielilain 23 §:n mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä. Kaksikielisen viranomaisen tulee yhteydenotoissaan yksityishenkilöihin ja oikeushenkilöihin käyttää näiden kieltä, suomea tai ruotsia, jos se on tiedossa tai kohtuudella selvitettävissä, taikka molempia.

Kielilain 35 §:n 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. Edelleen perusteluissa on todettu, että sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden turvaamiseen tähtäävät toimenpiteet eivät rajoitu ainoastaan Suomen rajojen sisäiseen julkisen vallan toimintaan, sillä säännöksen tarkoittamia erityistoimenpiteitä voivat olla esimerkiksi molempien kansalliskielten käyttö ja näkyvyys kansainvälisissä järjestöissä tai muissa kansainvälisissä yhteyksissä. Edelleen todetaan, että molempien kansalliskielten käytännön toimivuuden ja näkyvyyden takaamista voidaan pitää erityisen tärkeänä Euroopan unionissa, jossa sekä suomen että ruotsin kieli virallisesta asemastaan huolimatta ovat tosiasiallisia vähemmistökieliä. Säännöksen tarkoittamat erityistoimenpiteet voivat koskea kansalliskielten virallista asemaa ja todellisia käyttömahdollisuuksia sekä niiden käyttöalaa ja kielenhuollollista tilaa (HE 92/2002 vp).

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Tässä yhteydessä on aiheellista mainita apulaisoikeusasiamiehen sijaisen päätös dnro 1624/4/12, jossa oli kyse viranomaisen neuvontavelvoitteesta vieraskieliseen aineistoon nähden (saatavissa oikeusasiamiehen verkkosivuilta www.oikeusasiamies.fi). Verkkotunnusta Viestintävirastolta haettaessa hakija joutui käyttämään hakemuksen vireillepanoon liittyvän selvittämisvastuunsa toteuttamisessa vieraita kieliä tarkastaessaan EU:n viranomaisen ylläpitämästä rekisteristä, ettei verkkotunnuksen rekisteröinti loukkaa rekisteröityjä EU-tavaramerkkejä.

Vaikka kansallisella viranomaisella ei ollut velvollisuutta kääntää tuota vieraskielistä aineistoa, apulaisoikeusasiamiehen sijainen piti tärkeänä, että asiakkaille oli tarjolla riittävästi asian vireillepanoon liittyvää neuvontaa sikäli kuin verkkotunnuksen hakijalle oli osana hakumenettelyä asetettu vieraskieliseen aineistoon ulottuva selvittämis- tai varmistautumisvelvollisuus. Olennaista oli, että kansallisin toimenpitein pyrittiin mahdollisuuksien rajoissa helpottamaan verkkotunnusten hakemiseen liittyvän asiointin järjestämistä, jos asiakkaan edellytettiin osana hakumenettelyä perehtyvän EU:n viranomaisen julkaisemaan vieraskieliseen aineistoon ja tuon aineiston kieleen ei sinänsä ollut mahdollista kansallisesti vaikuttaa.

3.2 Asian arviointi

3.2.1 Järjestelmän kieli

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä ei tietääkseni ole aiemmin käsitelty nyt tarkasteltavana olevaan kysymykseen ainakaan täysin rinnastuvaa kysymystä.

Asiassa saadun selvityksen perusteella velvollisuus ilmailun poikkeamailmoitusten tekemiseen sekä niiden asiasisältö perustuvat poikkeama-asetukseen. Poikkeama-asetuksessa ei selvityksen perusteella velvoiteta ilmoituksen tekeviä luonnollisia henkilöitä tekemään ilmoitusta tietyllä kielellä, esimerkiksi ainoastaan englanniksi.

Koska suoraan sovellettavasta EU-asetuksesta ei seuraa luonnollisille henkilöille velvollisuutta tehdä poikkeamailmoitusta esimerkiksi englanniksi eikä toisaalta velvoitetta jäsenvaltioille tarjota ilmoitusjärjestelmä vain englanninkielisenä, tulee ilmoitusjärjestelmän kieltä arvioida tulkintani mukaan perustuslain kielellisten velvoitteiden ja niitä konkretisoivan yleislain eli kielilain nojalla.

Kielilain 10 §:n mukaan jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia valtion viranomaisessa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 22 artiklan mukaan unioni kunnioittaa kulttuurista, uskonnollista ja kielellistä monimuotoisuutta. Perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielinten lisäksi jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin oikeutta. Kielilain 35 §:n 3 momentin mukaan viranomaisten tulee toiminnassaan vaalia maan kielellistä kulttuuriperintöä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä. Molempien kansalliskielten käytännön toimivuuden ja näkyvyyden takaamista on pidetty erityisen tärkeänä Euroopan unionissa (HE 92/2002 vp).

Asiassa saadun selvityksen perusteella verkkosivuilla laadittavan poikkeamailmoituksen vapaamuotoisen avotekstin voi laatia valitsemallaan kielellä. Kuitenkin, kuten Liikenne- ja viestintävirasto selvityksessään toteaa, poikkeamailmoitus arvioidaan ja luokitellaan yhteiseurooppalaisen taksonomian mukaisesti. Ilmoituksen laatiminen verkkosivuilla edellyttääkin tietojen täyttämistä useista eri sähköisen lomakkeen alasetoalikoista. Osa poikkeamailmoitusjärjestelmän otsikkotiedoista ovat tarjolla myös suomeksi. Varsinainen alasetoalikoitten sisältö on kuitenkin saamani selvityksen mukaan vain englanniksi. Esimerkiksi suomeksi otsikoidusta "sijainti lentopaikalla" valikosta tulee valita englanninkielinen vastaus, kuten "cargo shed", "fuel farm" tai "on apron".

Selvityksen perusteella poikkeamailmoitusjärjestelmän kehityksessä ei ole huomioitu jäsenvaltioiden kieliä, sillä englannin kieli on virallinen ilmailukieli. Voidaan sinänsä pitää luonnollisena, että erityisesti ammattimaisessa ilmailussa on totuttu virallisen ilmailukielen englannin käyttöön. Vakiintuneet käytännöt eivät kuitenkaan mahdollista kielilain velvoitteista poikkeamista ilman asianmukaista säädösperustaa. Sellaista ei asiassa saamani selvityksen perusteella ole (vrt. esimerkiksi ilmailulain 108 §:n 3 mom. säännös mahdollisuudesta päättää antaa lennonvarmistuspalvelua vain englanniksi tai 47 §:n 5 mom. kokeen järjestäminen englanniksi.) Lisäksi poikkeamailmoituksen tekemiseen velvoitettuja ovat myös harrasteilmailijat ja poikkeama-asetusta sovelletaan kaikkiin ilma-aluksiin, mukaan lukien esimerkiksi liitimiin.

Nyt käsiteltävänä olevassa kantelussa arvosteltiin sitä, että poikkeamailmoituksen tekemiseksi tulee käyttää järjestelmää, joka ei ole saatavilla suomeksi tai ruotsiksi. Selvityksessä todetaan, että järjestelmän useissa tietokentissä taustalla on taksonomian mukainen, vaihtelevan laajuinen valmis tietorakenne, joka on vain englanniksi. Kääntäminen muille kielille olisi sinänsä teknisesti mahdollista mutta vaatisi runsaasti manuaalista työtä sekä päivittämistä.

Oikeusasiamies on koronapassia koskevassa ratkaisussaan [EOAK/6660/2022](#) todennut, että vain englanniksi oleva asianomaisen EU-asetuksen mukainen koronatodistuksen teksti tulisi olla myös kansalliskielillä ja niillä ensisijaisesti. Sikäli kuin ministeriö oli viitannut teknisiin käytännön syihin, tällaisia ei laillisuusvalvonnassa lähtökohtaisesti ole pidetty hyväksyttävänä perusteina poiketa siitä, mitä lainsäädäntö viranomaiselta edellyttää.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että kielilain 10 §:n mukaan valtion viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea ja ruotsia. Vaikka liikenne- ja viestintäviraston verkkosivut ja siellä oleva ohjeistus on laadittu myös ruotsin kielellä, itse poikkeamailmoitusjärjestelmässä Suomen kohdalla saatavilla olevat kielet ovat englanti ja suomi. Näin ollen poikkeamailmoitusjärjestelmän otsikkotiedoista puuttuvat ruotsinkieliset tekstit kokonaan.

Edellä todetun perusteella katson, että Liikenne- ja viestintäviraston pääasiallisena poikkeamailmoitusten keruu- ja käsittelyjärjestelmänä käyttämä ECCAIRS 2 -järjestelmä ei ole kielilain velvoitteiden mukainen sillä se ei mahdollista valtion viranomaisessa asiointia suomeksi ja ruotsiksi. Näkemykseni mukaan tämä merkitsee, että henkilöllä tulisi olla mahdollisuus poikkeamailmoituksen tekemiseen suomen ja ruotsin kielellä.

Samanaikaisesti ilmailun turvallisuuden takaamiseksi ja EU-poikkeama-asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon vuoksi Euroopan unionin alueen yhteisen poikkeamailmoitusjärjestelmän käyttöä ei sinänsä ole perusteltua kyseenalaistaa: Poikkeama-asetus edellyttää, mitä tietoja ilmoituksen tulee sisältää sekä tietyn, tarkan ja laajan taksonomian käyttöä. Asetuksen mukaan jokainen ilmoitus arvioidaan ja luokitellaan yhteiseurooppalaisen taksonomian mukaisesti. Lisäksi asetus edellyttää tietojenvaihtoon osallistumista. Yhteisen järjestelmän käyttöä voidaan perustella myös sillä, että viranomaisen on hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan pyrittävä järjestämään asiointi ja asian käsittely siten, että se voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Aineiston kääntäminen kansalliskielille olisi selvityksen mukaan runsaasti manuaalista työtä ja päivittämistä vaativaa. Käännöksiin liittyvät käytännön haasteet voisivat nähdäkseni osaltaan vaarantaa myös poikkeama-asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon.

Liikenne- ja viestintävirasto on selvityksessään todennut, että se on nostanut esille poikkeamailmoitusjärjestelmän kehittämisessä monikielisyystarpeen. Katson, että järjestelmän jatkokehityksessä tulee niin perustuslain 17 §:n 1 momentin kuin perusoikeuskirjan 22 artiklan sekä kielilain 23 §:n ja 35 §:n 3 momentin vuoksi pyrkiä jatkossakin aktiivisesti vaikuttamaan siihen, että järjestelmää kehitetään huomioiden monikielisyys ja kielellisten oikeuksien toteuttaminen.

3.2.2 Liikenne- ja viestintäviraston ohjeistus

Liikenne- ja viestintävirasto on selvityksessään todennut pyrkineensä aktiivisesti ratkaisemaan kielikysymysasiaa tarjoamalla suomenkielistä ohjeistusta, jolla ohjataan ja autetaan käyttäjää käyttämään järjestelmää ilman englannin kielen hallintaa. Se katsoo, että jo tehtyjen toimenpiteiden avulla myös englannin kieltä osaamaton henkilö pystyy tekemään ilmoituksen. Mainittu ohjeistus on saatavilla viraston verkkosivuilta myös ruotsiksi.

Kielilain 23 §:n mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Asianmukaisella ohjeistuksella on tässä tapauksessa merkittävä ja keskeinen rooli viranomaisen kielellisten velvoitteiden ja toisaalta hallinnon asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteuttamisessa. Vastaavalla tavalla on arvioitu aiemmin viitatussa ratkaisussa dnro 1624/4/12: olennaista tällaisessa tilanteessa on, että kansallisin toimenpitein pyritään mahdollisuuksien rajoissa helpottamaan asiointia, kun asiakkaan edellytetään perehtyvän osana asiointia EU:n viranomaisen julkaisemaan vieraskieliseen aineistoon, eikä tuon aineiston kieleen sinänsä ole mahdollista kansallisesti enemmälti vaikuttaa.

Kuten edellä kohdassa 3.2.1 olen todennut, poikkeamailmoitusjärjestelmän lukuisien alusvetovalikkojen sisältö vaikuttaa olevan ainoastaan englanniksi. Pidän tärkeänä, että ennen kuin järjestelmä saadaan kehitettyä yhdenmukaiseksi kielellisten oikeuksien kanssa, Liikenne- ja viestintävirasto pyrkisi edelleen kehittämään saatavilla olevaa suomen- ja ruotsinkielistä ohjeistusta siten, että mahdollisuus ilmoituksen tekemiseen suomeksi ja ruotsiksi toteutuisi. Vaikka verkkosivuilta löytyy ohjeistusta poikkeamailmoituksen tekemiseksi, ohjeistusta varsinaisen lomakkeen täyttöön tai alusvetovalikoiden englanninkielisten tietojen valitsemiseksi ei vaikuta viraston verkkosivuilla olevan.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset Liikenne- ja viestintäviraston tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen päätöksestäni.