17.9.2019 EOAK/5152/2019

Liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

Viite: Asiantuntijakuulemis- ja lausuntopyyntö 13.9.2019

ASIA: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018 (K 11/2019)

Viitekohdassa mainitun kuulemispyynnön johdosta saatan liikenne- ja viestintävaliokunnan tietoon seuraavia havaintoja valiokunnan toimialaan liittyvistä laillisuusvalvontahavainnoista.

1 Tilastotietoja

Oikeusasiamiehen kanslian liikenne- ja viestintäasioiden asiaryhmää voitaneen luonnehtia keskikokoiseksi asiaryhmäksi. Vuonna 2018 asioita tuli vireille 163 ja niitä ratkaistiin 140 toimenpideprosentin ollessa 6,5. Kolmen viime vuoden aikana asioita on tullut keskimäärin vireille 150 ja ratkaistu 140 keskimääräisen toimenpideprosentin ollessa 5,9.

Kanteluiden määrä on ollut kasvussa toimenpideprosentin pysyessä varsin vakiona. Asiaryhmän toimenpideprosentti on olennaisesti alhaisempi kuin kanslian kaikissa asioissa keskimäärin (n. 15 %). Tätä selittää osaltaan varsin pitkälti se, että moni kantelu koskee sellaisia liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluvaa ja tässä asiaryhmässä käsiteltävää palvelua tuottavaa valtionyhtiötä, jotka eivät joko ainakaan kaikin tai miltään osin kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Tähän palaan jäljempänä vielä erikseen.

2 Liikennettä ja viestintää koskevan asiaryhmän hahmottelua

Kuten asianomaisesta kertomusjaksosta (s. 313–317) ilmenee, asiaryhmän asiat koskevat hyvin monenlaisia, usein yksittäisiä asioita ilman, että havaittavissa olisi välttämättä sellaista tiettyä laajasti ongelmallista kipukohtaa, joka tuottaisi runsaasti kanteluita.

Asiaryhmän asioita tulee arvioitavaksi sekä kantelun johdosta että eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla oikeusasiamiehen omasta aloitteesta. Asiat koskevat paitsi hallinnonalan viranomaisia myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityisiä toimijoita, kuten ajoneuvojen sopi-

musrekisteröinnistä ja katsastustoiminnasta huolehtivia yrityksiä. Tämä kenttä on hyvin laaja.

Liikennettä ja viestintää koskevaan asiaryhmään kuuluvat edellä mainittujen lisäksi myös neljää yhteiskunnallisesti merkittävää valtionyhtiötä eli Yleisradio Oy:tä (Yle), Posti Group Oyj:tä (Posti), VR-Yhtymä Oy:tä (VR) ja Finavia Oyj:tä (Finavia) koskevat asiat. Yhteistä näille yhtiöille on se, että ne hoitavat joko jonkinlaista yleispalvelua tai julkista palvelua taikka julkista hallintotehtävää. Näitä yhtiöitä koskevia asioita tarkastelen erikseen kohdassa 3. Tältä osin tarkasteluni ei rajoitu pelkästään kertomusvuoteen 2018 vaan tuon esiin yleisempiä havaintoja.

Vuoden 2018 ratkaistuissa asioissa on ollut kyse muun muassa päätöksen ja asiakirjojen saamisesta veneen rekisteröintiasiassa (Trafi) ja maastotarkastelun suorittamisesta yksityisen tien liittymälupa-alueella. Tässä oma-aloitteisessa asiassa oli kysymys yksityisen tahon käyttämisestä ELY-keskuksen edustajana liittymälupa-asiassa suoritetussa maastotarkastelussa ja liittymän rakentamistöihin liittyvissä asioissa. Kieliasiana on tutkittu kauko-ohjattavan lennokin lentokieltoaluetta osoittavan kyltin kieli (”No Drone Zone”).

Omana-aloitteena on vireillä/seurannassa muun muassa aiemman Liikenteen turvallisuusviraston menettely julkiset kuljettajatiedot –palvelua koskevassa asiassa. Asia on parhaillaan käsittelyssä liikenne- ja viestintäministeriössä, joka on pyytänyt loppuraporttia Liikenne- ja viestintävirastolta 16.12.2019 mennessä. Apulaisoikeusasiamies Sakslin odottaa ministeriön selvittelyn lopputuloksia ennen mahdollisista jatkotoimista päättämistä.

Kieliasioina on vireillä kanteluita, jotka koskevat liikenne- ja viestintähallinnon alalla toimivien viranomaisten ja yhtiöiden nimien ja oheisnimien laillisuutta (Traffic Management Finland Oy, Traficom, Väylä).

3 Erityisesti valtionyhtiöistä ja muista yksityisistä liikenne- ja viestintäalan toimijoista

3.1 Postitoiminta

Asiaryhmään kuuluvista valtionyhtiöistä kertomusvuonna oli esillä erityisesti ***Posti***. Kertomusvuonna ratkaistiin kaksi laajempaa asiakokonaisuutta, jotka koskivat postinjakelun asianmukaisuutta ja Postin puhelinneuvonnan maksullisuutta.

Postinjakelun asianmukaisuutta koskevan asian yhteydessä on selvitetty oma-aloitteisesti myös lakisääteisen tiedoksiantomenettelyn hoitamista. Apulaisoikeusasiamies Sakslin lähetti asiassa antamansa ratkaisun liikenne- ja viestintäministeriölle sen arvioimiseksi, olisiko postilain 21 §:n tarkoittamaa virkavastuuta tarvetta täsmentää tai muilla keinoin turvata laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn hoitamisen asianmukaisuus. Sen arvioiminen, antaako ministeriön asiassa antama ilmoitus aihetta apulaisoikeusasiamiehen jatkotoimenpiteisiin, on vireillä.

Arvioitavana on myös se, mitä tehtäviä Posti tätä nykyä hoitaa ja millaisia nuo tehtävät ovat oikeudelliselta luonteeltaan (julkinen tehtävä/julkinen hallintotehtävä). Tällä on kytkentä muun muassa siihen, miltä osin ja missä määrin Posti on velvollinen noudattamaan esimerkiksi hallintolakia, jossa säädetään muun muassa neuvonnan maksuttomuudesta.

Omana aloitteena on vireillä myös Poste restante -palvelun saatavuutta koskeva asia. Tähän liittyy Liikenne- ja viestintäviraston päätös 13.5.2019 kirjelähetysten noutamisen maksullisuudesta Poste restante palvelussa, josta päätöksestä Posti on valittanut hallinto-oikeuteen. Asiaan on ottanut kantaa myös yhdenvertaisuusvaltuutettu (23.5.2019, VVTDno-2019-89). Asiassa on nähdäkseni kaksi tarkastelukulmaa: onko kyse oikeudesta vastaanottaa (yleispalveluun kuuluvia) postilähetyksiä yhdenvertaisesti vai onko kyse ennen muuta yleispalvelun sisällön ja Postin yleispalveluvelvoitteen sisällön määrittelemisestä eli siitä, kuuluuko Poste restante -palvelu ylipäätään yleispalveluun niin, että Postilla on velvollisuus tätä palvelua pitää tarjolla. Tuomioistuimen ratkaisulla voi olla heijastusvaikutuksia myös oikeusasiamiehen toimivaltuuksiin. Jos asiassa päädytään pitämään Poste restante -palvelua yleispalveluun ja Postin yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvana, oikeusasiamies olisi selkeästi toimivaltainen valvomaan myös tämän palvelun toteuttamista Postin toiminnassa. Toistaiseksi asiaan ei ole käsitykseni mukaan otettu kantaa oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Posti tai mikään muukaan postiyritys ei automaattisesti ole suoraan postilain nojalla velvollinen tarjoamaan yleispalvelua. Sen sijaan laissa määritellään, mitä yleispalvelu on, ja yleispalveluvelvoite määrätään erikseen lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella konkreettisesti viranomaisen (liikenne- ja viestintävirasto) päätöksellä, kun siihen arvioidaan olevan laissa säädetyt edellytykset. Muut postiyritykset kuin Posti eivät tällä hetkellä kuulu oikeusasiamiehen valvontavaltaan, koska niille ei ole määrätty yleispalveluvelvoitteita.

Postin toiminnasta tehdyissä kanteluissa on useimmiten kyse yleispalveluun (käytännössä postimerkillä varustetut kirjeet ja kortit) kuulumattomien postilähetysten (erityisesti sanoma- ja aikakauslehdet, laskut, viranomaiskirjeet, pankkien kirjeet jne.) jakeluongelmista tai muusta oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle jäävästä toiminnasta (esimerkiksi henkilöstöpolitiikka, työsuojelu).

Sellaisissa postilähetysten jakeluhäiriöitä koskeneissa asioissa, joissa oikeusasiamies sinänsä olisi toimivaltainen, ensisijainen tapa on kuitenkin ohjata kantelija kääntymään ensin Postin puoleen asian selvittämiseksi ja tämän jälkeen tarvittaessa edelleen yleispalvelua valvovan Liikenne- ja viestintäviraston puoleen. Oikeusasiamies ei siten lähtökohtaisesti ole ensi vaiheessa ottanut tutkittavakseen yleispalveluunkaan kuuluvien yksittäisten postilähetysten jakeluhäiriöitä koskeneita kanteluita. Aiemmin mainittu postinjakelun asianmukaisuutta

koskeva asia kuitenkin otettiin tarkasteluun poikkeuksellisesti, kun Helsingin yhdeltä postinumeroalueelta tuli lyhyessä ajassa verraten paljon kanteluita erilaisista jakeluhäiriöistä.

3.2 Televisio- ja radiotoiminta

Yleisradiota koskevissa kanteluissa on useimmiten kysymys tyytymättömyydestä jonkin yksittäisen ohjelman sisältöön tai toimittajan menettelyyn. OA ei kuitenkaan arvioi journalistista harkintaa koskevia toimituksellisia asioita vaan sitä, miten Yle on hoitanut Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:ssä säädetyn julkisen palvelun erityiset velvoitteensa.

Kaupalliset tv- ja radioyhtiöt eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Vuosien mittaan on toimivallan puitteissa arvioitu muun muassa yhdenvertaisuutta Vaaligalleria-palvelun saatavuudessa, kielellistä yhdenvertaisuutta mahdollisuudessa kommentoida Ylen uutisia internetissä, Ylen saamenkielisen toimituksen sisäilmaongelmien mahdollista vaikutusta saamenkieliseen ohjelmatoimintaan ja puolueiden yhdenvertaisuutta vaalikeskusteluissa. Vaikka oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti ota kantaa ohjelmistosuunnitteluun eikä -sijoitteluun, arvioitavaksi on poikkeuksellisesti otettu ainakin saamenkielisten uutislähetysten lähetysajankohta ja 2000-luvun alkupuolella yhdenvertaisuuden näkökulmasta se, että Euroopan parlamentin vaalien ruotsinkielinen vaalivalvojaislähetys siirrettiin urheilutapahtuman takia Ylen analogiselta kanavalta silloiselle digitaaliselle kanavalle, jonka saatavuus oli tuolloin vielä hyvin rajallinen.

3.3 Puhelin- ja tietoliikenne

Puhelinoperaattoreiden osalta on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa viime vuosina varsin vakiintuneesti katsottu, että ne eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Tätäkin kantaa saatetaan mielestäni joutua joiltakin osin tarkistamaan tai ainakin vielä arvioimaan uudelleen.

Puhelin- ja tietoliikennepalvelujen yleispalvelua koskeva sääntelyrakenne on nimittäin sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa nähdäkseni perimmältään samanlainen kuin postitoiminnassa, eli laissa määritellään eri viestintämuotojen yleispalvelu ja viranomainen, joka voi määrätä yksityiselle yritykselle yleispalveluvelvoitteen ja jonka ensisijainen tehtävä on valvoa yleispalveluvelvoitteen toteutumista. Tämä puoltaisi nähdäkseni sitä, että oikeusasiamies voisi valvoa ainakin yleispalveluvelvollisiksi määrättyjä teleyrityksiä samalla tavalla kuin Postin toimintaa yleispalveluvelvolliseksi määrättynä palvelun tarjoajana. Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta olisi luontevimmin valvonnan valvontaa, joskin myös suorat valvontatoimenpiteet yleispalveluvelvolliseen operaattoriin nähden olisivat mahdollisia yhtä

lailla kuin vakiintuneesti suoria laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä on kohdistettu Postiin sen hoitaessa yleispalveluvelvoitettaan.

Teleyrityksillä voi olla myös muita laissa säädettyjä velvoitteita, jotka ovat oikeusasiamiehen toimivaltuuksien näkökulmasta huomionarvoisia. Kyse on erilaisista viranomaisten avustamiseen liittyvistä tehtävistä tai velvoitteista. Teleoperaattoreilla on muun muassa velvollisuus välittää viranomaistiedotteita. Sisäministeriön nimeämät säilytysvelvolliset teleyritykset kytkeytyvät niin ikään vahvasti viranomaistoimintaan, kun teleyritys nimetään viranomaispäätöksellä säilytysvelvolliseksi ja teletietojen säilytys tapahtuu viranomaistarpeita varten. Viranomaistarpeet puolestaan liittyvät rikosten selvittämiseen ja tilastointiin ja viime kädessä myös kertomusten muodossa oikeusasiamiehelle tapahtuvaan raportointiin. Teleoperaattoreilla on oma roolinsa myös tiedustelutoiminnan valvonnassa. Tiedustelutoimintaa harjoittavat pääsääntöisesti viranomaiset, mutta tiettyjä rajattuja tehtäviä on annettu viranomaiskoneiston ulkopuolisten tahojen hoidettavaksi. Tältä osin lainvalmistelussa on viitattu muun muassa teleoperaattoreille osoitettuihin tehtäviin. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä edellä mainituista tehtävistä ja niiden mahdollisesta kuulumisesta oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuitenkaan havaintojeni mukaan toistaiseksi ole.

3.4 Rautatieliikenne

VR:ää koskeneissa kanteluissa on vuosien mittaan ollut kysymys muun muassa junavuorojen muutoksista ja lakkautuksista sekä matkalippujen hinnoittelusta ja myynnistä. OA ei ole tällaisiin ennen muuta liiketoiminnallisiin asioihin voinut puuttua, koska on katsottu, että kyse ei ole ollut julkisen tehtävän hoitamisesta. Tutkittavana on kuitenkin ollut VR:ää vähintäänkin välillisesti koskenut asia, jossa oli kyse VR:n kaluston (ravintolavaunu) liikkumisesteettömyydestä vammaisten henkilöiden näkökulmasta ja tällaisen kaluston hyväksymisestä käyttöön viranomaispäätöksellä.

Merkille pantava on liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välillä solmittu henkilöjunaliikenteen yksinoikeutta koskeva käyttöoikeussopimus, jolla liikenne- ja viestintäministeriö on yksinoikeuden vastineeksi asettanut VR:lle rautateiden henkilöliikennettä koskevan julkisen palvelun velvoitteen, joka on määritelty rataosa- ja jopa junavuorokohtaisesti. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ei ole suljettu pois mahdollisuutta pitää tätä sopimuksella asetettua julkisen palvelun velvoitetta oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvana julkisena tehtävänä. Lopullista kantaa tähän ei ole otettu.

3.5 Ilmailu

Lentoyhtiöt eivät lähtökohtaisesti kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Siten oikeusasiamies ei ole yleisesti toimivaltainen tutkimaan myöskään valtion suureksi osaksi omistaman Finnair Oy:n toimintaa vain sen perusteella, että valtiolla omistajana on yhtiöön nähden omat intressinsä. Laissa erikseen säädettyä erityistehtävää yhtiö ei kuitenkaan hoida. Tässä suhteessa oikeusasiamiehen toimivalta on ollut selkeä.

Poissuljettua ei arvioni mukaan kuitenkaan ole, etteikö myös lentoyhtiö voisi lähtökohtaisesti tulla arvioitavaksi oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Liikenteen palveluista annetun lain nojalla lentoliikenteessä voidaan nimittäin asettaa julkinen palveluvelvoite. Lentoliikenneasetuksen 16 artiklassa tarkoitetun julkisen palveluvelvoitteen asettamisesta päättää liikenne- ja viestintävirasto. Julkista palveluvelvoitetta koskeva sääntely vastaa siten perusrakenteeltaan postitoiminnan ja teletoiminnan yleispalvelun sääntelyä. Tästäkään ei kuitenkaan toistaiseksi ole oikeusasiamiehen kannanottoa.

Finavia Oyj hoitaa useita oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvia julkisia hallintotehtäviä (muun muassa pääsyluvan myöntäminen lentokenttäalueelle ja lentokentän turvavalvotulle alueelle pääsemiseksi, lentoaseman henkilökortin ja ajoneuvoluvan myöntäminen, lennonvarmistuspalvelu, ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelu ja turvatarkastusten järjestäminen). Yhtiön julkisina palvelutehtävinä puolestaan on pidetty ainakin aluevalvonta-, valmius- ja pelastustehtäviä.

Oikeusasiamiehen toimivaltuuksiin liittyvää rajankäyntiä on tehty tapauksessa, joka koski Finavia Oyj:n tiedottamista kevään 2010 tuhkapilven johdosta. Tuhkapilven takia yhtiön ylläpitämät lentokentät olivat välillä auki lentoliikenteelle, välillä taas kiinni. Kyse oli siitä, tuliko yhtiön tiedottaa lentokenttien toiminnan eli tosiasiallisesti samalla lentoliikenteen keskeytyksistä samoin perustein kuin viranomaisten, vai oliko kyse ”vain” valtionyhtiön palvelua koskevasta suhteellisuusperiaatteen mukaisesti arvioitavasta tiedottamisesta. Oikeusasiamies katsoi – toisin kuin Finavia ja liikenne- ja viestintäministeriö –, että kyseessä oli julkisen hallintotehtävän (lentoasemaverkon ylläpito) hoitamiseen liittyvä tiedottaminen, jota tuli arvioida samoin perustein kuin viranomaisten tiedottamista (kielilain 32 §).

4 Laillisuusvalvonnan haasteita liikennettä ja viestintää koskevissa asioissa

Keskeinen haaste liikennettä ja viestintää koskevan asiaryhmän laillisuusvalvonnassa on kentän moninaisuuden ohella mielestäni sen määritteleminen, milloin asia ylipäätään kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Tämä korostuu varsinkin palvelua tarjoavan valtionyhtiön tai esimerkiksi teleoperaattorin toimintaa koskevissa asioissa. Vakiintunutta tulkintakäytäntö on monin osin, toisaalta avoimiakin kysymyksiä on, kuten edellä kohdasta 3 ilmenee. Tähän liittyy myös kysymys siitä, miten hallinnon yleislait soveltuvat yhtiöiden toimintaan.

Esimerkiksi hallintolaki soveltuu yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Kielilain lähtökohta on sama. Sen soveltamisala on kuitenkin hallintolakia laajempi, koska kielilakia sovelletaan nimenomaisen säännöksen perusteella myös esimerkiksi palvelua tuottaviin valtionyhtiöihin. Mikäli tuo palvelu voidaan määritellä julkiseksi tehtäväksi, oikeusasiamies voi valvoa myös kielilain noudattamista kyseisessä yhtiön tuottamassa palvelussa. Siten oikeusasiamies voi arvioida kielellisen palvelun asianmukaisuutta esimerkiksi Yleisradiossa

ja Postissa, muttei näiden toimintaa hallintolain näkökulmasta, koska yleisradiotoimintaa ja Postin yleispalvelua ei käsitykseni mukaan voida pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisena. Hallintolaissa ei ole säädetty, että sitä sovellettaisiin kielilain tavoin palvelua tuottaviin valtion määräämisvallassa oleviin yhtiöihin.

Julkisuuslain soveltamisala puolestaan on kytketty yksityisten toimijoiden kyseessä ollen julkisen vallan käyttöön, jollaisesta ei edellä käsittelemieni yhtiöiden kohdalla ole kyse, kun ne eivät ainakaan lähtökohtaisesti tee päätöksiä kenenkään eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista.

Postin yleispalveluvelvoitteen laillisuusvalvonnan haasteena voidaan pitää sitäkin, että kun yleispalveluvelvoite perustuu viranomaisen tapauskohtaiseen määräykseen, tästä on toisaalta seurannut, että oikeusasiamiehen yleispalveluvelvoitteen sisältöön kytkeytyvä toimivalta Postiin nähden on muodostunut osittain hyvin palapelimäiseksi. Myös kansalaisten voi olla ylipäätään vaikea hahmottaa, mitkä ovat Postin lakisääteiset velvollisuudet, kun heidän näkökulmastaan kaikenlaisten postilähetysten (sanomalehdet, mainokset, laskut, viranomaiskirjeet, pankkien kirjeet, yksityiskirjeet, kortit ym.) vastaanottaminen saattaa näyttäytyä ”postina” ja Postin toimintana, vaikkei näin suinkaan ole.

Perustuslakivaliokunta oli yli 20 vuotta sitten huolissaan laillisuusvalvonnan kaventumisesta Postin toimintaan nähden, kun Posti- ja telelaitos yhtiöitettiin. Valiokunnan mukaan laitoksen toiminnassa noudatetut hallinnon yleislait kävivät osakeyhtiössä merkityksettömiksi. Lisäksi valiokunta arvioi, että toiminta jäisi ylimpien laillisuusvalvojien toimivallan ulkopuolelle. Viimeksi mainittu huoli on ollut sikäli turha, että Posti kuuluu organisaatiomuodon muutoksesta huolimatta vahvasti edelleenkin oikeusasiamiehen valvontavaltaan paitsi yleispalveluvelvoitteensa myös eräiden muiden tehtäviensä perusteella (mm. lakisääteisestä tiedoksiannosta huolehtiminen, postinumerojärjestelmän ylläpitäminen, postilaatikoiden sijainnista päättäminen, postimerkkien julkaiseminen, muuttoilmoitusten vastaanottaminen ja ennakkoäänestyspaikkana toimiminen). Sen sijaan valiokunnan huoli hallinnon yleislakien sovellettavuudesta Postin toiminnassa on mielestäni osoittautunut aiheelliseksi.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.