11.10.2022 EOAK/5953/2022

Eduskunta, Liikenne- ja viestintävaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: Kuulemispyyntö/K 18/2022

ASIA: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021

Kuulemispyynnön johdosta saatan liikenne- ja viestintävaliokunnan tietoon seuraavia havaintoja valiokunnan toimialaan liittyvistä laillisuusvalvontahavainnoista.

1 Tilastotietoja

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tuli vuonna 2021 ennätykselliset 7732 kantelua, mikä on lähes 700 kantelua enemmän kuin vuonna 2020 (7059 kantelua). Vuosi 2021 oli ennätysvuosi kantelumäärissä. Asiamäärät nousivat lähes kaikilla hallinnonaloilla.

Vuonna 2021 oikeusasiamies ratkaisi kaikkiaan 7892 kantelua (7027 vuonna 2020) ja 91 (78) omaa aloitetta. Toimenpiteisiin kanteluista johti 1030 kantelua ja 42 omaa aloitetta, mikä tarkoittaa yli 13 prosenttia kaikista kanteluista ja omista aloitteista.

Oikeusasiamiehen kansliassa liikenne- ja viestintäasioiden asiaryhmää voitaneen luonnehtia keskikokoiseksi asiaryhmäksi. Vuonna 2021 asioita tuli vireille 204 (155 vuonna 2020) ja niitä ratkaistiin 193 (179). Toimenpideprosentti oli 13,5 (8,38).

Asiaryhmän kanteluiden määrä on viime vuosina ollut kasvussa toimenpideprosentin pysyessä kuitenkin varsin vakiona ja yleensä alhaisempana kuin kanslian kaikissa asioissa keskimäärin. Toimenpideprosentin alhaisuutta selittänee se, että moni kantelu koskee sellaisia liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluvia palvelua tuottavia valtionyhtiötä, jotka eivät kuulu tai kuuluvat vain osin oikeusasiamiehen toimivaltaan. Kertomusvuonna hallinnonalan toimenpideratkaisujen keskimääräistä korkeampaa osuutta selittää se, että ajoneuvon romutuspalkkiota koskeneita kanteluta, joita saapui

yhteensä 12 kappaletta, ei tutkittu yksittäisinä asioina, vaan otin asian omana aloitteena tutkittavaksi. Tilastollisesti nämä kanteluasiat päätettiin merkinnällä ”muu toimenpide”. Kantelut koskivat etenkin Liikenne- ja viestintäviraston neuvontaa ja viestintää, joka liittyi henkilöautojen romutuspalkkiosta vuosina 2020 ja 2021 annetun lain (839/2020, romutuspalkkiolaki) soveltamiseen myönnettävien palkkioiden määrän osalta. Omana aloitteena (4992/2021) tutkittavanani olevassa asiassa arvioin viraston menettelyä laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta. Toimenpiteisiin johtaneiden asioiden osuutta nostaa myös se, että ratkaistavana oli useampi hallinnonalalle sijoittuva kieliasia. Kieliasioissa toimenpideratkaisujen määrä on yleensä ollut keskimääräistä suurempi (kertomusvuonna 34,5).

2 Liikennettä ja viestintää koskeva asiaryhmä

Kuten asianomaisesta kertomusjaksosta (s. 346 – 349) ilmenee, asiaryhmässä käsiteltävät asiat ovat hyvin monenlaisia ja koskevat yksittäisiä asioita. Siten niistä ei voida tehdä pitkälle meneviä päätelmiä hallinnonalan tilasta.

Viranomaisista kantelut ja ratkaistut asiat koskivat muun muassa Liikenne- ja viestintäviraston, Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) kuin myös elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten menettelyä.

Paitsi hallinnonalan viranomaisia, asiaryhmään kuuluvat asiat koskevat myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityisiä toimijoita, kuten ajoneuvojen sopimusrekisteröinnistä ja katsastustoiminnasta huolehtivia yrityksiä. Asiaryhmään kuuluvat lisäksi neljää yhteiskunnallisesti merkittävää valtionyhtiötä eli Yleisradio Oy:tä (Yle), Posti Group Oyj:tä (Posti), VR-Yhtymä Oy:tä (VR) ja Finavia Oyj:tä koskevat asiat. Kertomusvuonna saapui sekä hallinnonalan julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yksityisiin toimijoihin (Ajovarma Oy) että kyseisiin valtionyhtiöihin kohdistuneita kanteluja.

Hallinnonalalle sijoittuvat kieliasiat (kielijakso kertomuksessa s. 327–332), jotka ratkaisee oikeusasiamies, koskivat muun muassa Helsingin seudun liikenteen ja Postin menettelyä.

3 Kertomusvuoden laillisuusvalvontaratkaisuista ja omista aloitteista

3.1 Hallinnonalan viranomaiset

Kahdessa kertomusvuonna ratkaisemassani asiassa oli kysymys koronaviruspandemian riskiryhmään kuuluneen kantelijan ajokortin uudistamisesta. Tapahtumien arvioinnissa oli otettava huomioon myös pandemian aiheuttamat erityisolosuhteet (tältä osin kertomuksen koronavirusjakso s. 163–196, erityisesti s. 196).

Asioista toisessa (1527/2021) Ajovarma Oy ei ollut hyväksynyt kantelijan puolisolleen antamaa valtakirjaa hoitaa ajokortin uudistamista koskevaa asiaansa. Tähän oli syynä se, että valtakirjasta oli puuttunut valtuutetun syntymäaika tai henkilötunnus. Asiassa oli menetelty Liikenne- ja viestintäviraston Ajovarma Oy:lle antaman ohjeistuksen

mukaisesti. Katsoin, että hallintolain mukainen palveluperiaate toteutuisi paremmin, mikäli Liikenne- ja viestintävirasto antaisi asiakkailleen esimerkiksi jo verkkosivuillaan tarkemmat ohjeet valtakirjan sisältövaatimuksista ja mahdollisuuksien mukaan lisäisi sivuilleen valmiin valtakirjalomakkeen. Katsoin myös olevan selvää, että puhelimitse annettavissa ohjeissa asiakkaalle tuli ilmoittaa valtakirjan sisältövaatimuksista siten, että asiakas pystyy laatimaan riittävän yksilöidyn valtakirjan. Pidin Liikenne- ja viestintäviraston ohjeistusta valtakirjan sisällöllisistä vaatimuksista varsin tiukkana. Katsoin, että ohjeistuksessa olisi perusteltua korostaa tapauskohtaisen harkinnan käyttöä ja sitä, että yksittäistapauksissa valtuutuksen aitoutta tulisi pyrkiä selvittämään tarvittaessa muilla tavoin, esimerkiksi puhelimitse.

Ratkaisuni jälkeen Liikenne- ja viestintävirasto ilmoittikin laatineensa asiakkaidensa käyttöön valtakirjamallin, joka on tulostettavissa Ajovarman verkkosivuilta. Lisäksi virasto täsmeni ohjeistustaan valtakirjan täydentämisestä.

Toisessa asiassa (1417/2021) Liikenne- ja viestintäviraston sähköinen asiointi ei ollut mahdollistanut ajokorttihakemuksen toimittamista sähköisesti, jos hakija ei pystynyt samalla toimittamaan kaikkia tarvittavia liitteitä. Kantelijalle tämä oli tarkoittanut sitä, että hän ei ollut voinut jättää ajokortin uudistamishakemustaan sähköisesti ja täydentää sitä myöhemmin erikseen Ajovarma Oy:lle toimitetulla lääkärinlausunnolla. Totesin käsityksenäni, ettei lääkärinlausunto ollut sellainen asiakirja, joka olisi välttämättä toimitettava Ajovarma Oy:lle henkilökohtaisesti.

Näissä ratkaisuissani totesin myös, että Liikenne- ja viestintävirasto oli suositellut yli 70-vuotiaille ja muille pandemian riskiryhmiin kuuluville asiakkaille asioinnin perumista, siirtämistä tai asiamiehen käyttämistä ja että riskiryhmien fyysisen asioinnin vähentäminen pandemian aikana oli ollut Liikenne- ja viestintäviraston tavoitteena. Katsoin, että Liikenne- ja viestintäviraston olisi tullut korostaa Ajovarma Oy:lle, että myös Ajovarma Oy:n tulisi omassa toiminnassaan ja sanottujen riskiryhmien asiakaspalvelussa pyrkiä tämän tavoitteen saavuttamiseen.

Kansalliskielten yhdenvertainen kohtelu tuli oikeusasiamiehen arvioitavaksi asiassa, jossa oli kysymys HSL:n toiminnasta (8275/2020 ja 61/2021). Kysymys oli eri kieliversioiden esitystavasta kuntayhtymän toiminnassa. Ratkaisussaan oikeusasiamiehellä ei ollut perusteita pitää kortinlukulaitteen tekstejä lainvastaisina vain siksi, että ruotsinkielinen teksti oli 17 % pienempi kuin suomenkielinen teksti. Ruotsin- ja englanninkielistä tekstiä oli kuitenkin kohdeltu keskenään ikään kuin ne olisivat samanarvoisia. Ratkaisun mukaan kansalliskielten yhdenvertaisessa kohtelussa oli kyse myös siitä, miten kansalliskielinen teksti suhteutuu vieraskielisen tekstin esitystapaan. Sikäli kuin ruotsinkieliset tekstit rinnastuvat tyylinsä puolesta vieraskielisiin teksteihin, käytäntö ei kohdellut kansalliskieliä yhdenvertaisesti. Ratkaisun jälkeen HSL ilmoitti, miten jatkossa estetään sen vaikutelman syntyminen, että kansalliskieli ja vieras kieli rinnastuvat toisiinsa.

3.2 Hallinnonalan valtionyhtiöt

Valtionyhtiöistä Postia koski kertomusvuonna kaikkiaan 43 ratkaisua, Yleä 27 ja VR:ää 8 sekä Finaviaa 1.

Postin toiminnasta tehdyissä kanteluissa oli useimmiten kysymys postilähetysten jakeluongelmista. Posti kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kun kysymys on Postille postilain nojalla määrätyn yleispalveluvelvoitteen hoitamista. Kanteluissa oli kuitenkin usein kysymys yleispalveluun kuulumattomien postilähetysten jakeluongelmista ja siten oikeusasiamiehen toimivaltaan kuulumattomasta asiasta. Pääsääntöisesti oikeusasiamiehen toimivaltaankaan kuuluvia postinjakelua koskevia kanteluita ei tutkita, vaan niissä kantelija vakiintuneesti ohjataan kääntymään ensin Postin ja tämän jälkeen tarvittaessa edelleen yleispalvelua valvovan Liikenne- ja viestintäviraston puoleen.

Oikeusasiamies arvioi asiamiespostin kielellisiä velvoitteita tapauksessa, joka koski vuoronumerolaitteen kielivalikoimaa (7135/2020). Mikäli vuoronumeroa koskeva teksti ohjasi asiakkaan myös postilain mukaisiin yleispalvelun tarjoajan palveluihin, kyse oli sellaisesta yleisölle suunnatusta tiedottamisesta tai palvelua koskevasta neuvonnasta, joka tulisi toteuttaa molemmilla kansalliskielillä ja jota ei voida pitää yrityksen kannalta kohtuuttomana. Asiassa oikeusasiamies piti asianmukaisena, että Postin ja yhteistyökumppanin välisessä sopimuksessa oli asetettu asiamiespostin ylläpitoon liittyvät vaatimukset, mukaan luettuna kielelliset velvoitteet, ja Posti oli keskustellut yhteistyökumppanin kanssa vuoronumerolaitteen kielivalikosta ja muistuttanut yleisesti kielilain vaatimuksista postipalveluiden tarjonnassa. Ratkaisun jälkeen Posti ilmoitti, että vuoronumerolaitteessa ja muussakin postipalveluja koskevassa tiedottamisessa otetaan elinkeinonharjoittajan ilmoituksen mukaan käyttöön myös ruotsinkieliset tekstit.

Kertomusvuonna ratkaisin oman aloitteen koskien postilainsäädäntöä ja Postin julkisia hallintotehtäviä (1069/2019). Päätöksessä esitin liikenne- ja viestintäministeriölle postilain täsmentämistä. Asiassa tutkin, mitä perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä postilaki sisältää ja Posti hoitaa. Tämä arviointi vaikuttaa muun muassa siihen, miten hallinnon yleislakeja sovelletaan yhtiön toiminnassa. Julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan myös esimerkiksi osakeyhtiön tulee lähtökohtaisesti noudattaa muun muassa hallintolakia samoin perustein kuin viranomaisten. Ratkaisussani pidin tärkeänä, että postilaissa säädettyjen tehtävien oikeudellisesta luonteesta saataisiin yksiselitteinen ratkaisu ja postitoimintaan liittyvät julkiset hallintotehtävät kartoitettaisiin ja määriteltäisiin lainsäädännössä.

Vuonna 2018 olin esittänyt liikenne- ja viestintäministeriön arvioitavaksi, olisiko lakisääteistä tiedoksiantomenettelyä koskevan postilain 21 §:n tarkoittamaa virkavastuuta tarvetta täsmentää tai muilla keinoin turvata laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn hoitamisen asianmukaisuus (2959/2017). Nyt antamassani päätöksessä esitin, että tiedoksiantomenettelyyn liittyvän kysymyksen lisäksi postilain muut-

tamisen valmistelun yhteydessä arvioitaisiin ja osoitettaisiin selkeästi myös se, onko ja miltä osin postilain mukaisissa tehtävissä kyse perustuslain 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä.

Kertomusvuonna annoin liikenne- ja viestintäministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi postilain muuttamisesta sekä sanomalehtien määräaikaista jakelutukea koskevasta asetusluonnoksesta (7955/2021). Luonnoksessa edellä tarkoitetut päätökseni oli otettu huomioon. Annoin liikenne- ja viestintävaliokunnalle 19.5.2022 lausunnon hallituksen esityksestä HE 58/2022 vp eduskunnalle kysymyksessä olevassa asiassa. Asian käsittely on eduskunnassa kesken.

Yleä koskevissa kanteluissa oli useimmiten kysymys tyytymättömyydestä jonkin yksittäisen ohjelman sisältöön tai toimittajan menettelyyn. Oikeusasiamies 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. Oikeusasiamies ei myöskään ota kantaa toimituksellisiin kysymyksiin.

VR:ää koskeneissa kanteluissa oli kysymys muun muassa junalippujen käteismyynnin loppumisesta junissa ja valvontamaksusta. Nämä asiat eivät kuuluneet oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Oikeusasiamiehen toimivallan osalta todettakoon, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ei ole suljettu pois mahdollisuutta pitää liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välillä solmitulla sopimuksella asetettua rataosa- ja jopa junavuorokohtaisesti määriteltyä julkisen palvelun velvoitetta oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvana julkisena tehtävänä. Lopullista kantaa ei ole otettu. Vuoden 2021 alusta lähtien VR-Yhtymä Oy:llä ei ole ollut valtakunnallista yksinoikeutta henkilöjunaliikenteeseen ja vastaavasti velvoiteliikenteestä on myös luovuttu. Näin ollen vuotta 2021 koskeneissa asioissa edellä tarkoitettu kysymys toimivallasta ei tämänkään vuoksi tullut arvioitavaksi.

Kertomusvuonna ratkaistuista Yleä ja VR:ää koskevista kanteluasioista yksikään ei ollut sisällöltään sellainen, että kyseisen valtionyhtiön menettelyä olisi ryhdytty tutkimaan.

4 Laillisuusvalvonnan haasteita liikennettä ja viestintää koskevissa asioissa

Keskeinen haaste liikennettä ja viestintää koskevan asiaryhmän laillisuusvalvonnassa on kentän moninaisuuden ohella sen määrittäminen, milloin asia kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Tämä korostuu varsinkin palvelua tarjoavan valtionyhtiön tai esimerkiksi teleoperaattorin toimintaa koskevissa asioissa. Operaattoreiden osalta on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa katsottu, että ne eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Puhelin- ja tietoliikennepalvelujen yleispalvelua koskeva sääntelyrakenne on kuitenkin sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa perimmältään varsin 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. Teleyrityksillä voi olla myös muita laissa säädettyjä velvoitteita, jotka ovat merkityksellisiä oikeusasiamiehen toimivaltuuksien näkökulmasta.

Oman haasteensa tuo sen arvioiminen, miten hallinnon yleislait soveltuvat yhtiöiden toimintaan. Esimerkiksi yksityiset toimijat kuuluvat hallintolain ja kielilain soveltamisalaan niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Kielilain soveltamisala on kuitenkin hallintolakia laajempi ja sitä sovelletaan nimenomaisen säännöksen perusteella myös esimerkiksi palvelua tuottaviin valtionyhtiöihin. Mikäli 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 ole pidetty 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.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.