EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Liikenne- ja viestintävaliokunta

00102 EDUSKUNTA

LAUSUNTO

16.10.2023

EOAK/6412/2023

Viite: Asiantuntijakuulemispyyntö/Liikenne- ja viestintävaliokunta 20.10.2023 klo 11.15

ASIA: K 11/2023 VP EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2022

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainittuun kokoukseensa. 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 2022 asioita tuli vireille 141 ja niitä ratkaistiin 158. Kertomusvuonna suurimmat kantelumäärät kohdistuivat sosiaalihuoltoon, jossa saapuneita asioita oli 997, poliisiin (821), terveydenhuoltoon (751) ja rikosseuraamusalaan (672). Kantelumääriltään pienehköjen asiaryhmien kantelumäärät olivat muun muassa maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevissa asioissa 48, kirkollisasioissa 42 ja Tullia koskevissa asioissa 24.

Liikenne- ja viestintäasioiden asiaryhmässä toimenpideprosentti oli 4,4. Asiaryhmässä toimenpideprosentti on pääsääntöisesti olennaisesti alhaisempi kuin kanslian kaikissa asioissa keskimäärin (n. 13,6 %). Tätä selittää 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.

2 LIIKENNETTÄ JA VIESTINTÄÄ KOSKEVA ASIARYHMÄ

Kuten asianomaisesta kertomusjaksosta (s. 282–285) ilmenee, asiaryhmässä käsiteltävät asiat koskevat hyvin monenlaisia ja usein yksittäisiä asioita niin, ettei niistä voida tehdä pitkälle meneviä päätelmiä hallinnonalan tilasta.

Asiat koskevat paitsi hallinnonalan viranomaisia myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityisiä toimijoita, kuten ajoneuvojen sopimusrekisteröinnistä ja katsastustoiminnasta huolehtivia yrityksiä.

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 – tai voivat hoitaa – joko jonkinlaista yleispalvelua tai julkista palvelua taikka julkista hallintotehtävää.

3 KERTOMUSVUODEN LAILLISUUSVALVONTA-ASIOISTA

3.1 Hallinnonalan viranomaiset

Hallinnonalan viranomaisista kantelut kohdistuivat erityisesti Liikenne- ja viestintäviraston menettelyyn, jota koskevia kanteluita tuli vireille 29. Kantelut koskivat myös muun muassa Väylävirastoa ja joukkoliikenteen palveluntarjoajia, erityisesti Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymää.

Ratkaistuista asioista nostan tässä esiin seuraavat kolme toimenpideratkaisua.

Palautuneiden kirjeiden käsittelystä oli kysymys asiassa, jossa kantelija oli saanut postiosoitteeseensa Liikenne- ja viestintävirastosta kirjepostia henkilölle, joka ei enää asunut kyseisessä osoitteessa. Kantelija oli paitsi omatoimisesti myös virastolta saamiensa neuvojen perusteella palauttanut näitä kirjeitä virastolle. Viraston postinkäsittelyssä oli havaittu puutteellisuutta palautuneiden kirjeiden käsittelyssä ja todennäköistä oli, että kantelijan palauttamat kirjeet oli tuhottu. Katsoin, että puutteellisuus Liikenne- ja viestintävirastolle palautuneiden kirjeiden käsittelyssä oli aiheuttanut sen, että kantelija ei ollut saanut asiaansa käsitellyksi asianmukaisesti eikä hyvän hallinnon viranomaispalvelulle asettamien vaatimusten edellyttämällä tavalla. Ratkaisun johdosta Liikenne- ja viestintävirasto toimitti minulle maaliskuusta 2022 voimaan tulleet virastolle palautuvien kirjeiden käsittelyä koskevat yksityiskohtaiset työohjeet. (5125/2021)

Osoitetiedon välittymisestä Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämään taksiliikenneluparekisteriin oli puolestaan kysymys asiassa, jossa kantelijan Digi- ja väestötietovirastolle (DVV) tekemä osoitteenmuutostieto ei ollut välittynyt kyseiseen rekisteriin. Lähtökohtaisesti DVV:lle tehty muuttoilmoitus oli riittävä ja DVV:n verkkosivuilla mainittiin Liikenne- ja viestintävirasto viranomaiseksi, jolle muuttuneet osoitetiedot välitetään automaattisesti. Taksiliikenneluparekisterillä ei kuitenkaan vielä ollut liittymää väestötietojärjestelmään. Liikenne- ja viestintävirastossa vireillä olleiden hankkeiden myötä tarkoituksena oli saada viraston käytössä olevat eri järjestelmät hyödyntämään kattavasti väestötietojärjestelmän tietoja. Katsoin, että Liikenne- ja viestintävirasto oli toiminut harkintavaltansa ja käytettävissään olleiden resurssiensa puitteissa tietojärjestelmiensä kehittämisessä. Virasto oli verkkosivuillaan ohjeistanut käyttämään sen sähköistä palvelua muuttuneen osoitteen ilmoittamisessa. Katsoin, että hallintolain mukaista neuvontavelvollisuutta toteuttaisi vielä paremmin se, että virasto informoisi taksiluvan hakijoita nimenomaisesti siitä, että pelkkä osoitteenmuutosilmoitus väestötietojärjestelmään ei ole riittävä (3849/2021).

Kanteluasian pohjalta olin ottanut omana aloitteenani tutkittavaksi ajokokeen kuvaamista koskevan asian. Kanteluasiassa Liikenne- ja viestintävirasto oli antamassaan lausunnossa hakenut ajokokeen näyttötutkintotilanteen tallentamisen kieltämiselle oikeusperustetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista. Katsoin, että asiassa oli myös liityntä sekä sananvapauteen että kotirauhan suojaan ja siten otin asian laajemmin tutkittavakseni.

Liikenne- ja viestintävirasto ilmoitti linjanneensa asian uudelleen päätyen siihen, että ajokokeen kuvaaminen oli lähtökohtaisesti sallittua. Pidin linjausta perusteltuna erityisesti ajokokelaan sananvapauden kannalta. Ratkaisussani korostin, että viranomainen ei voi yleisesti kieltää asiakasta kuvaamasta asiointitilannetta. Katsoin myös, että ajokokeen jälkikäteinen tarkastelu tallenteelta olisi perusteltua kokeen suorittajien oikeusturvan kannalta, sillä ajokokeen arvioinnin kriteerit perustuvat hyvin pitkälle ajokokeen vastaanottajalle kokeen aikana syntyneisiin henkilökohtaisiin näkemyksiin ja tuntemuksiin. Edelleen katsoin, että yhdenvertaisen kohtelun kannalta voisi olla myös perusteltua, jos tulevaisuudessa kaikki ajokokeet kuvattaisiin lähtökohtaisesti viranomaisen toimesta. Ratkaisun mukaan asiasta annettavan ohjeistuksen tulisi sisältää riittävät tiedot ajokokeen kuvaamisesta ja siitä syntyneen tallenteen käyttämisestä sekä niihin liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista (4451/2021).

3.2 Hallinnonalan valtionyhtiöt

Yleisradio Oy

Yleä koskevia kanteluita tuli vireille 33.

Kanteluissa ilmaistiin useimmin tyytymättömyys jonkin yksittäisen ohjelman sisältöön tai toimittajan menettelyyn. Oikeusasiamies ei kuitenkaan arvioi

journalistista harkintaa koskevia asioita vaan sitä, miten Yle on hoitanut Yleisradio Oy:stä annetussa laissa säädetyn julkisen palvelun velvoitteensa. Oikeusasiamies ei myöskään ota kantaa toimituksellisiin kysymyksiin.

Posti Group Oyj

Postia koskevia kanteluita tuli vireille 29.

Postin toiminnasta tehdyissä kanteluissa oli usein kysymys postilähetysten jakeluongelmista. Posti kuuluu postinjakelun osalta oikeusasiamiehen toimivaltaan, kun kyse on Postille postilain nojalla määrätyn yleispalveluvelvoitteen hoitamista. Kanteluissa oli usein kyse yleispalveluun kuulumattomien postilähetysten jakeluongelmista tai muusta oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle jäävästä toiminnasta. Myöskään yleispalveluun kuuluvien postilähetysten jakeluhäiriöitä koskeneita kanteluita ei pääsääntöisesti oteta ensi vaiheessa tutkittavaksi, vaan näissä asioissa kantelijat ohjattaan asian selvittämiseksi kääntymään ensin Postin puoleen ja tarvittaessa edelleen ottamaan yhteyttä yleispalvelua valvovaan Liikenne- ja viestintävirastoon.

Kertomusvuonna saapui myös kanteluita, joissa oli kysymys Postin tai Postin ja Tullin menettelystä käsiteltäessä maahan saapunutta tullattavaa pakettia tai kirjettä (kantelussa esitettiin muun muassa, että paketti oli hävinnyt Postissa tullauksen jälkeen, Posti oli viivytellyt MRN -numeron korjaamisessa, tai että tullaus ei ole tapahtunut kohtuullisessa ajassa). Laillisuusvalvonnassa ei ole erikseen otettu kantaa siihen, voisiko postilähetyksen tullivalvontaan ottamiseen liittyvissä menettelyissä (mm. saapumisilmoitus) olla kysymys yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvista tehtävistä, kun kysymys on maahan saapuneesta kirjelähetyksestä. Olen ottanut asian omasta aloitteestani tutkittavaksi. Asian käsittely on kesken (3983/2023).

VR-Yhtymä Oy

Kertomusvuonna VR ei hoitanut sellaisia tehtäviä, joiden kohdalla kysymys olisi ollut oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksen tarkoittamasta julkisesta tehtävästä. Näin ollen kaikki VR:ään kohdistuneet asiat olivat sellaisia, jotka 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 tähän ei ole otettu.

Finavia Oyj

Finavia hoitaa useita oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvia julkisia hallintotehtäviä (muun muassa pääsyluvan myöntäminen lentokenttäalueelle ja lentokentän turvavalvotulle alueelle pääsemiseksi, lentoaseman henkilökortin ja ajoneuvoluvan myöntäminen, ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelu sekä turvatarkastusten suorittaminen).

Antamassani asiakirjapyynnön käsittelyä koskevassa ratkaisussa katsoin Finavian menetelleen virheellisesti, kun se ei ollut antanut kantelijalle viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaista päätöstä kantelijan esittämään asiakirjapyyntöön. Finavian mukaan pyydetyt asiakirjat eivät liittyneet julkisen vallan käyttöön, joten pyyntöön ei tullut miltään osin soveltaa julkisuuslakia.

Ratkaisuni mukaan tilanteessa, jossa yhteisö hoitaa julkisia hallintotehtäviä käyttäen niissä osittain myös julkista valtaa, olisi varsin ongelmallista, jos yhteisö voisi kieltäytyä antamasta asiakirjapyyntöön valituskelpoista päätöstä, kun se itse katsoo, että asiakirjapyynnön kohteena olevassa asiassa ei ole kyse sen julkisen vallan käyttöön liittyvästä tehtävästä. Tämänkaltainen tulkinta johtaisi siihen, että yhteisö määrittelemällä itse julkisen vallan käyttönsä sisällön voisi myös rajoittaa ratkaisuillaan asiakirjajulkisuutta ilman että asiakirjan pyytäjällä olisi mahdollisuutta saattaa asiaa riippumattoman muutoksenhakuelimen tutkittavaksi. Päätökseni jälkeen kantelija teki Finavialle asiakirjapyynnön ja Finavia antoi siihen päätöksen valitusosoituksineen. (7524/2021.)

4 LAILLISUUSVALVONNAN HAASTEITA LIIKENNETTÄ JA VIESTINTÄÄ KOSKEVISSA ASIOISSA

Keskeinen haaste liikennettä ja viestintää koskevan asiaryhmän laillisuusvalvonnassa on kentän moninaisuuden ohella sen määritteleminen, milloin asia ylipäätään 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 oikeusasiamiehen toimivaltuuksien näkökulmasta huomionarvoisia.

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 Ylessä 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.