

31.3.2016

Dnro 1270/4/16

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

OIKEUSASIAMIES EI TUTKI JUNAVUOROJEN VÄHENTÄMISTÄ LAHDEN JA RIIHIMÄEN VÄLILLÄ

1 KIRJOITUS

Kantelija pyysi kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan VR-Yhtymä Oy:n (jäljempänä VR) menettelyn junavuorojen vähentämisessä Lahden ja Riihimäen välisellä rataosuudella.

2 ASIAN ALUSTAVA SELVITTÄMINEN

Asian alustavaksi selvittämiseksi on ollut käytettävissä se aiempi laillisuusvalvontakäytäntö, valtiopäiväasiakirja-aineisto ja muu materiaali, johon on jäljempänä viitattu asianomaisissa yhteyksissään.

3 RATKAISU

Asia esiteltiin apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinille, joka totesi siinä seuraavan.

3.1 Oikeusasiamiehen toimivalta tutkia VR:n menettelyä

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Edellä mainitussa toimivaltasäännöksessä tarkoitettun julkisen tehtävän käsitettä ei ole laissa erikseen määritelty, vaan se jää viime kädessä oikeusasiamiehen yksittäistapauksittain arvioitavaksi.

VR ei ole viranomainen eikä julkisyhteisö, vaan se on Suomen valtion kokonaan omistama yhtiö eli valtioenemmistöinen osakeyhtiö. Perusrakenteeltaan se on siten yksityisoikeudellinen toimija eli osakeyhtiölain mukainen osakeyhtiö. Valtion omistajuus ei näin ollen vielä ratkaise sitä, voiko oikeusasiamies tutkia yhtiön menettelyä vai ei. Ratkaisevaa on sitä vastoin yhtiön harjoittaman toiminnan luonne. Aiemmista yhtiötä koskevista laillisuusvalvontatulkinnoista apulaisoikeusasiamies toi esiin seuraavaa.

Oikeusasiamies on ratkaisussaan dnro 3316/4/14 katsonut, että oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa tutkia VR:n menettelyä asiassa, jossa oli kyse siitä, että erityisryhmiin kuuluvat asiakkaat joutuvat maksamaan saattajansa normaalihintaisen matkalipun.

Oikeuskansleri puolestaan on jättänyt toimivaltaansa kuulumattomina tutkimatta kantelut, joissa on ollut kyse muun muassa istumapaikkojen riittävydestä, lipunmyynnin

esimiehen ja konduktöörin menettelystä sekä tasa-puolisuudesta eläkeläislipun myöntämisessä (dnro OKV/839/1/2009, dnro OKV/1151/1/2011 ja dnro OKV/1147/1/2013).

Apulaisoikeusasiamies Sakslin puolestaan on ratkaisussaan dnro 3538/4/14 yleisemmin arvioinut, voisiko VR:n toiminnassa olla sellaisia osa-alueita, jotka kuuluisivat oikeusasiamiehen toimivaltaan. Apulaisoikeusasiamies on arvioinut asiaa rautatielain, rautatiekuljetuslain, järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä annetun lain ja Euroopan unionin palvelusopimusasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1370/2007 rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta (EYVL 3.12.2007, L 315/1) näkökulmasta. Apulaisoikeusasiamies totesi tuolloin muun muassa seuraavaa.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan VR:n toiminnassa on ainakin yksi oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluva osa-alue eli liikenteenohjauspalvelu. Sen sijaan rautatieliikennettä koskevassa lainsäädännössä tai sen perusteluissa ei ole enemmälti arvioitu VR:n hoitaman henkilöliikenteen oikeudellista luonnetta edellä mainitun oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksen mukaisen julkisen tehtävän eikä perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän näkökulmasta.

Edelleen apulaisoikeusasiamies totesi, että VR:n henkilöliikenne, joka näyttää yhdeltä kokonaisuudelta, koostuu tosiasiallisesti kolmesta osasta. Suurin osa, liikevaihdolla mitattuna noin ¾, on markkinaehtoista, VR:n omaa kaupallista liikennettä. Toiseksi liikenne- ja viestintäministeriö ostaa VR:ltä junavuoroja, jotka eivät ole kaupallisesti kannattavia. Tämän niin sanotun ostoliikenteen osuus on 15 prosenttia VR:n kaukoliikenteen liikevaihdosta. Loput 11 prosenttia liikevaihdosta koostuu velvoiteliikenteestä eli junavuoroista, joiden liikennöintiin VR on sitoutunut liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välisellä henkilöliikenteen yksinoikeutta koskevalla yksinoikeussopimuksella. Velvoite on asetettu VR:lle vastineeksi yksinoikeudesta (ks. esim. KKV 149/2015 vp).

Liikenne- ja viestintäministeriö on EU:n palvelusopimusasetuksen mahdollistamalla henkilöjunaliikenteen yksinoikeutta koskevalla käyttöoikeussopimuksella ajalle 3.12.2009–31.12.2019 (dnro 1933/79/2009 siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen) asettanut VR:lle rautateiden henkilöliikennettä koskevan julkisen palvelun velvoitteen, jonka vastineena ministeriö on myöntänyt yhtiölle yksinoikeuden rautateiden henkilöjunaliikenteen harjoittamiseen sopimuksen liitteessä mainituille rataosille. Sopimuksen tarkoituksena on varmistaa monilukuisemmat, luotettavammat ja korkealaatuisemmat palvelut kuin mitä pelkästään markkinaehtoisesti voitaisiin tarjota. Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR sopivat 3.7.2013 alkuperäiseen sopimukseen sisältyneen option käytöstä siten, että yksinoikeussopimusta jatkettiin vuoden 2024 loppuun asti. Ministeriö täsmensi päätöksellään 10.11.2011 (dnro LVM/1707/08/2011) VR:lle asetettua liikennöintivelvoitetta 1.1.2012 alkaen.

Velvoiteliikenne on ollut edellä mainitun ministeriön päätöksen liitteen 2 mukainen eli siihen ovat kuuluneet yöjunaliikenne Helsingistä Rovaniemelle ja Kolariin, Pohjanmaan radan taajamajunaliikenne Seinäjoen, Kokkolan, Oulun ja Rovaniemen välillä, aamun ensimmäinen juna Kuopion ja Kouvolan välillä (junanumero S700), aamujuna Helsinki-Kouvola-Kuopio (IC69), puolet Riihimäen ja Lahden välisestä liikenteestä sekä junista IC 47 ja IC54 Oulun ja Rovaniemen välinen osuus, junista S91 ja S94 Pieksämäen ja Kuopion välinen osuus sekä suora junapari Helsinki-Lappeenranta-Helsinki (ks. KKV 149/2015 vp).

Apulaisoikeusasiamies päätyi siihen, ettei ollut ainakaan täysin poissuljettua, etteikö edellä kuvattu VR:n harjoittama velvoiteliikenne voisi laajassa mielessä olla sellaista

julkista palvelua tai yhteiskunnallista erityistehtävää, joka voisi täyttää oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä säädetyn julkisen tehtävän kriteerit.

Lopullista kantaa velvoiteliikenteenkään kuulumisesta oikeusasiamiehen toimivaltaan ei siten ole otettu. Toisaalta velvoiteliikenteen asianmukaisen hoitamisen kyseessä ollen ensisijainen seurantavastuu on liikenne- ja viestintäministeriöllä, jos sopimukseen perustuvassa velvoiteliikennöinnissä ilmenee ongelmia.

Edelleen apulaisoikeusasiamies totesi, että kantelussa tarkoitettusta asiasta on eduskunnassa tehty liikenne- ja viestintäministerille kirjallinen kysymys (KK 38/2016 vp), johon 8.3.2016 annetussa ministerin vastauksessa (KKV 38/2016 vp) todetaan muun muassa seuraavaa:

Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR sopivat junaliikenteen ostoista ja velvoiteliikenteen täsmennyksistä vuoden 2015 lopulla. Tavoitteena oli, että pienentyvistä resursseista huolimatta uudella sopimuksella pystytään palvelemaan mahdollisimman monia. Vuorojen leikkausten piirissä on noin kuusi prosenttia ostopalveluliikenteen asiakkaista. Lakkautettavilla vuoroilla tehdään yhteensä 550 000 matkaa vuodessa, kun koko LVM:n ostoliikenteessä matkojen lukumäärä on yhdeksän miljoonaa.

Osana tätä sopimusta päätettiin myös Riihimäki–Lahti-yhteyden jäämisestä ostopalveluiden ulkopuolelle, minkä myötä tälle välille jää ainoastaan VR:n yksinoikeussopimuksensa vastineeksi ajama velvoiteliikenne. Taustalla junaliikenteen yhteysvälien harventamisessa ovat valtion säästötavoitteet, joiden nojalla junaliikenteen ostoliikennettä vähennetään 12,3 miljoonaa euroa vuodessa. Tavoitteena ostoliikennesopimusta valmisteltaessa oli, että määrärahan leikkauksen vaikutukset olisivat mahdollisimman vähäiset koko Suomessa, mutta valitettavasti määrärahan leikkaukset väistämättä merkitsevät, että palvelutaso jollakin välillä alueilla laskee. Ostoliikenteen määrärahan supistuksista johtuen ostoliikenteeseen käytettävissä oleva määräraha on tällä hetkellä sidottu ostoliikennesopimuksen mukaisesti, eikä liikenne- ja viestintäministeriö voi siten osoittaa lisämäärärahaa Lahti–Riihimäki-välille. Liikenne- ja viestintäministeriö käy parhaillaan keskusteluja alueen kuntien ja VR:n kanssa mahdollisten lisävuorojen hankkimisesta aamu- ja iltapäivävuoroihin.

Ostoliikenteeseen käytettyjen määrärahojen supistuessa liikenne- ja viestintäministeriö antoi myös VR:n velvoiteliikennettä koskevan päätöksen, jonka tavoitteena oli minimoida määrärahan supistuksen vaikutukset. Päätöksellä VR:n edellytettiin nostavan yhtiölle velvoiteliikenteen myötä koituvan tappion enimmäismäärään, eli noin 20 miljoonaan euroon, jolloin liikennettä voitiin lisätä viiden miljoonan euron edestä. Päätös on voimassa 10.12.2016 saakka. Tavoitteena velvoiteliikenteen päätöstä täydennettäessä oli, että liikenne ei millään alueella lakkaa kokonaan. Koska Lahti–Riihimäki-välillä oli jo olemassa olevaa velvoiteliikennettä, ei velvoiteliikenteen viiden miljoonan pelivaraa ohjattu Lahti–Riihimäki-välille lisäliikenteen hankkimiseksi. Viidellä miljoonalla eurolla saatiin liikenne jatkumaan väleillä Keuruu–Tampere, Jyväskylä–Seinäjoki, Joensuu–Nurmes ja Joensuu–Varkaus, jonne ilman velvoiteliikennettä ei olisi jäänyt junavuoroja lainkaan. Koska VR:n velvoiteliikenteeseen käyttämä rahamäärä on nostettu enimmäismäärään, liikenne- ja viestintäministeriö ei voi velvoittaa VR-Yhtymää tarjoamaan Lahti–Riihimäki-välillä lisäyhteyksiä.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että kantelussa tarkoitetuissa junavuoroissa on ollut kyse liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välisestä ostoliikenteestä. Kun Riihimäki–Lahti-yhteys on jätetty ostopalveluiden ulkopuolelle, tälle välille on jäänyt vielä VR:n yksinoikeussopimuksensa vastineeksi hoitama velvoiteliikenne.

Edellä todetun perusteella apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei VR ole ostoliikennepalveluja tuottaessaan hoitanut oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä tarkoitettu julkista tehtävää. Tämän vuoksi kantelun ei yhtiön osalta voinut johtaa enempään toimenpiteisiin.

3.2 Liikenne- ja viestintäministeriön menettely

Apulaisoikeusasiamies arvioi vielä liikenne- ja viestintäministeriön menettelyä tässä asiakokonaisuudessa todeten seuraavan.

Kantelussa tarkoitettu asia kytkeytyy olennaisesti valtiontalouden säästöihin. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan säästöistä vuodelle 2016 on sovittu hallitusohjelmassa (ks. pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, hallituksen julkaisusarja 10/2015, liite 6).

Hallitusohjelman mukainen liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan 15 miljoonan euron vähennys on kohdistettu lähes kokonaan (13,5 miljoonaa euroa) raideliikenteen ostoihin, mistä johtuen kokonaisia reittejä lakkautetaan ja myös vuorotarjontaa supistetaan (ks. esim. VaVM 16/2015 vp).

Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR Yhtymä Oy ilmoittivat 15.9.2015 päässeensä yhteisymmärrykseen ostoliikenteestä ja velvoiteliikenteen täsmennyksistä vuosille 2016–2019.

Hallituksen liikennepolitiikan tavoitteiden vaikutuksista kansalaisille ja alueelliselle saavutettavuudelle tehtiin marraskuussa 2015 välikysymys (VK 3/2015 vp). Siinä nostettiin esiin muun muassa edellä mainittu ostopalveluliikennettä koskeva sopimus ja siihen liittyvä junaliikenteen loppuminen ja väheneminen. Hallituksen vastattua välikysymykseen eduskunta päätti 18.11.2015, että hallitus nauttii eduskunnan luottamusta (PTK 66/2015 vp).

Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta puolsi 3.12.2015 edellä mainittua ministeriön ja VR-Yhtymän välistä ostoliikennesopimusta.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta piti valtion vuoden 2016 talousarvioesityksestä loppuvuodesta 2015 antamassaan mietinnössä tärkeänä, että palvelujen toimivuutta, kuten matka-aikoja ja vaihtoehtojen riittävyttä, seurataan, kuten myös junavuorojen lakkautusten ja uusien toimintamallien vaikutuksia esimerkiksi työllisyyteen ja aluekehitykseen (VaVM 16/2015 vp – HE 30/2015 vp).

Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR Yhtymä Oy:n välinen kauko- ja lähijunaliikennettä koskeva ostoliikennesopimus, josta nyt esillä olevassa asiassa on kysymys, allekirjoitettiin 1.2.2016 (dnro LVM/191/08/2016). Muutokset ovat tulleet voimaan 27.3.2016.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että nyt esillä olevan kaltaiset liikennejärjestelyt jättävät sijaa ministeriön harkinnalle. Tähän harkintaan vaikuttavat osaltaan käytettävissä olevat määrärahat, joista eduskunta on päättänyt talousarviota hyväksyessään. Oikeusasiamies ei sinänsä voi valvoa eduskunnan budjettivallan käyttöä.

Liikenne- ja viestintäministeriö päättää siten junaliikenteen ostoliikenteestä eduskunnan sille myöntämien määrärahojen puitteissa, ja nyt tehty ostoliikennesopimus on hyväksytty valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa. Kuten edellä selostetusta ministerin vastauksesta kirjalliseen kysymykseen (KKV 38/2016 vp) ilmenee, ministeriö on pyrkinyt vähenevien

resurssiensa puitteissa varmistumaan veloiteliikenne- ja resurssien kohdentamisillaan siitä, että liikenne ei millään alueella Suomessa lakkaa kokonaan.

Edelleen apulaisoikeusasiamies totesi, että nyt esillä olevaa ostoliikennesopimusta on valmisteltu joukkoliikenteen viranomaisverkostossa, johon ovat osallistuneet liikenne- ja viestintäministeriön lisäksi Liikennevirasto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset). Valmistelun yhteydessä on kartoitettu ELY-keskusten näkemyksiä alueen liikkumistarpeista ja korvaavista liikenneyhteyksistä. Liikennevirasto on koostanut selvityksen korvaavista linja-autoyhteyksistä ELY-keskuksilta saatujen tietojen pohjalta. Ostoliikennesopimuksen luonnoksesta on tiedotettu liikenne- ja viestintäministeriön internet-sivuilla 15.9.2015, jonka jälkeen asiasta on järjestetty kuulemistilaisuus ministeriössä. Tilaisuuteen on osallistunut 38 eri tahoa niistä kunnista, maakunnista ja ELY-keskuksista, joiden alueelta junaliikennettä oltiin lakkauttamassa. Sen lisäksi ministeriössä on syksyllä 2015 käyty useita kahdenvälisiä neuvotteluita kaikkien niiden tahojen kanssa, jotka halusivat esittää asiasta näkemyksiä (ks. KKV 46/2016 vp).

Apulaisoikeusasiamies on vastikään 22.3.2016 antamassaan vastauksessa dnro 1067/4/16 katsonut edellä selostetun perusteella, ettei liikenne- ja viestintäministeriön menettelyssä ollut edellä todetuilta osin – eli asian valmisteluun liittyneen yhteistoiminnan osalta – aihetta epäillä lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä.

Johtopäätöksensä apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei esillä olevassa asiakokonaisuudessa ollut aihetta epäillä sellaista liikenne- ja viestintäministeriön lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, johon apulaisoikeusasiamiehellä olisi ollut toimivaltuuksiansa perusteella oikeudellisia perusteita puuttua enemmän. Siitä syystä asiaa ei ryhdytty tutkimaan enempää.

3.3 Lopputoteamus

Kantelijan kirjoitus ei johtanut apulaisoikeusasiamiehen toimenpiteisiin.