

20.11.2013

Dnrot 3999/4/12 ja 4007/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen

VAALIMAINOKSET POISTETTIIN ILMOITTAMATTA

1

KIRJOITUS

Seppä kertoi asettaneensa useiden muiden syksyn 2012 kunnallisvaaliehdokkaiden tavoin tienvarsimainoksia Espoossa Kehä I:n ja Kehä II:n varteen. Näiden teiden varrella olevaan vaalimainontaan oli perinteisesti sovellettu maantielain säännöksiä. Ennen vaalikampanjan alkua ehdokkaat olivat saaneet tarkemmat ohjeet vaalimainonnasta Espoossa puolueen paikallisyhdistykseltä ja Espoon kaupungilta. Katujen varrella mainosten asettaminen oli kiellettyä mutta yleisten teiden osalta tuli noudattaa ensisijaisesti Tiehallinnon aikanaan antamia lisäohjeita.

Sepän mukaan kaikissa tähän asti käydyissä vaaleissa kysymyksessä olevien väylien varrella oli sallittu vaalimainonta, jos mainokset oli asetettu oikein ja ne eivät vaarantaneet liikenneturvallisuutta. Sepän yllätykseksi kaikki mainokset oli kuitenkin poistettu 18.–19.10.2012 välisenä aikana. Sepän hankkiman selvityksen mukaan Liikenneviraston virkamies oli lähettänyt 28.9.2012 ilmeisesti sähköpostiviestillä tulkintansa Espoon kehäteiden luonteesta ELY-keskukselle. Sen mukaan tiedot olivat poiketen aiemmasta käytännöstä rinnastettavissa moottoriteihin tai moottoriliikenneteihin, joiden varrella vaalimainonta ei ole sallittua. ELY-keskus oli välittänyt viestin edelleen teiden kunnossapidäjälle, joka oli poistanut mainokset mainittuna aikana ilman mitään ennakoilmoitusta mainosten asettajille. Mainoksia oli Sepän toimittaman kuvan mukaan käsitelty kuin jätettä.

Seppä tiedusteli, oliko asianomainen viranomaisen menetellyt laillisesti ja hyvän hallintotavan mukaisesti muuttamalla säännösten tulkintaa näin alhaisella säädöstatasolla kuin sähköpostiviestillä tai kiertokirjeellä ajankohtana, jolloin vaalimainosten asettaminen oli teoriassa ollut jo mahdollista ja jolloin ainakin useimmat ehdokkaat olivat jo tilanneet ja valmistaneet tienvarsimainoksensa. Asiasta ei ollut myöskään mitenkään virallisesti tiedotettu vaalikampanjaan osallistuville. Monet ehdokkaat olivat panostaneet merkittävästi perinteiseen tienvarsimainontaan ja myös Sepänkin kulut olivat useita satoja euroja.

2

SELVITYS

Liikenneviraston 18.12.2012 päivätyn selvityksen mukaan tienvarsimainonnassa on vaaleja koskevalla ulkomainonnalla lainsäädännössä erityisasema. Maantielain 52 § määrittelee aikarajat vaaleja koskevalla ilmoittelulle. Tieliikennelain 56 § antaa tienpitäjälle oikeuden poistaa vaalimainos maantien varresta, jos se aiheuttaa vaaraa liikenteelle tai kohtuutonta haittaa tien kunnossapidolle. Liikenneviraston ohjeissa on tarkemmin määritelty tilanteet, jolloin mainokset saadaan poistaa.

Kuntavaalit järjestettiin 28.10.2012. Niihin liittyvä vaalimainonta maanteiden varsilla oli mahdollista kuukautta ennen vaalipäivää. Selvityksen mukaan Liikennevirasto päivitti 7.3.2011 vaalimainontaa koskevat ohjeensa, joissa kiinnitetään huomiota vaalimainosten sijoittamiseen liikenneväylien varsille siten, että ne eivät vaaranna liikenneturvallisuutta tai ole haitaksi tienpidolle. Valtakunnallinen ohje kohdistettiin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksille, jotka toimivat maanteiden tienpitoviranomaisina alueillaan. Päivitetty ohje jaettiin tiedoksi 1.1.2011 puolerekisterissä oleville puolueille. Ohje on yleisesti toiminut hyvin.

Kuntavaaleja koskien Liikennevirasto tiedotti 20.9.2012 ulkoisilla nettisivuillaan vaalimainonnan sijoittelusta maanteiden varsille. Jo viikkoa ennen varsinaisen vaalimainonnan alkamismahdollisuutta liikenteen asiakaspalvelut sai runsaasti kyselyjä vaalimainontaan liittyen. Kyselyt kohdistuivat huomattavilta osin pääkaupunkiseudun pääväylille. Näiden viestien sekä aikaisempien vaalien vaalimainonnan tuottamien kokemusten perusteella liikennetekniikan asiantuntija antoi 28.9.2012 sähköpostitse valtakunnallista ohjetta täydentävän ohjeen liikenteen asiakaspalvelukeskukselle. Keskeistä siinä oli, että pääkaupungin kehätiet rinnastetaan vaalimainonnan sallimisen osalta moottori- ja moottoriliikenneteihin, joita ne liikenneominaisuuksiltaan ja liikennemääriltään edustavat.

Selvityksen mukaan pääkaupungin kehäväylien keskivuoroliikennemäärät ovat suuruudeltaan kehä I:llä 22 000–62 700 ajoneuvoa, kehä II:lla 50 500 ajoneuvoa ja Kehä III:lla 21 200–41 900 ajoneuvoa vuorokaudessa. Pääsääntöisesti kehätiet ovat kaksiajorataisia ja eritasoliittymiin varustettuja. Jalankulku niillä on liikennemerkein kielletty ja ajonopeudet suhteellisen korkeat. Näistä ominaisuuksista johtuen ajoneuvon kuljettajalta vaaditaan erityistä tarkkaavaisuutta ajaessaan näissä liikenneympäristöissä. Kaikki ylimääräinen kuljettajan huomion vangitseminen edesauttaa liikenneturvallisuuden heikkenemistä.

Edellä mainitun huomioiden Uudenmaan ELY-keskus suoritti kyseisillä teillä Espoon alueella siivouksen poistamalla 18.–19.10.2012 välisenä yönä yhdenvertaisuusperiaatetta noudattaen kaikki vaalimainokset. Vaalimainoksia oli sijoitettu runsaasti eritasoliittymiin, liikennemerkkien läheisyyteen ja jopa kiinnitetty liikennemerkkien rakenteisiin. Mainoksia oli kertynyt neljä kuorma-autolavallista. Mainokset varastoitiin urakoitsijan varastoalueelle Tuomarilaan. Yleisesti ottaen tienkäyttäjiltä saatu palaute toimenpiteestä oli liikenneviraston mukaan ollut positiivista.

Liikennevirasto katsoi, että liikennetekniikan asiantuntija oli toiminut toimivaltaansa kuuluvassa asiassa asiallisesti eikä asiassa muutoinkaan ollut menetelty virheellisesti.

Liikenneviraston vaalimainosten sijoittamisesta antamien ohjeiden mukaan vaalimainokset tulee sijoittaa maanteiden varrelle siten, ettei niistä ole haittaa tienpidolle tai liikenneturvallisuudelle. Moottori- ja moottoriliikenneteiden varteen vaalimainoksia ei saa sijoittaa. On ohjeiden mukaan suositeltavaa, että vaalimainonta maanteiden osalta rajoitettaisiin taajamiin ja niiden välittömään läheisyyteen. Ohjeiden mukaan ELY-keskus ilmoittaa mahdollisuuksien mukaan ennen mainosten poistamista tulevasta toimenpiteestä mainoksen pystyttäjälle tai ehdokkaalle. Ohjeiden mukaan maanteiden varresta poistettu mainos tulee varastoida siten, että mainoksen omistaja voi sen halutessaan noutaa.

3

VASTINE

Antamassaan vastineessa Seppä toteaa, että Liikenneviraston sivuilla olevat ohjeet kielsivät vaalimainonnan vain moottoriteiden ja moottoriliikenneteiden varsilla. Vaalityön suunnittelu

käynnistyi jo huomattavasti ennen vaaleja ja ehdokkaan piti voida luottaa niin sanottuihin yleisiin ohjeisiin. Organisaation sisäisiä viestejä on mahdotonta selvittää. On totta, että mainoksia oli selkeästi asetettu kiellettyihin paikkoihin. Vain nämä mainokset olisi tullut poistaa. Lisäksi mainoksia oli varastoalueelle vietäessä käsitelty kuin jätettä, mikä ei voinut olla oikea menettely. Perustelut kieltää mainonta kehäteiden varsilla oli oikean suuntainen yleisellä tasolla, mutta sen olisi tullut olla selvästi ennakkoon tiedossa ja Liikenneviraston sivuilta nähtävissä. Seppä oli luottanut tähän ja entisenä liikenteen ammattilaisena tiennyt, että väylien luokitus tapahtui vain osoittamalla ne asianomaisin liikennemerkkein.

4

RATKAISU

Kantelussa on korostettu menettelyn olleen hyvän hallintotavan vastaista erityisesti siksi, että kehäteitä koskevasta muuttuneesta tulkinnasta ei ollut mitenkään tiedotettu vaalikampanjaan osallistuville. Kantelun mukaan kaikissa aiemmissa vaaleissa vaalimainonta kehäteillä oli ollut sallittua. Tätä ei Liikenneviraston selvityksessä ole kiistetty.

Selvitysten mukaan liikennetekniikan asiantuntija on 28.9.2012 ilmoittanut sähköpostitse ELY:n liikenteen asiakaspalveluun uudesta tulkinnastaan, jonka mukaan vaalimainosten asettaminen kehäteiden varsille rinnastetaan samaan kategoriaan kuin moottori- ja moottoriliikennetiet. Liikenneviraston nettisivuilla ei ole ollut asiasta mitään mainintaa eikä asiasta ole selvityksen perusteella muutoinkaan tiedotettu muualle. Liikenneviraston nettisivuilla on ollut vain noin viikkoa aiemmin julkaistu tiedote, jossa ei mainita mitään kehäteitä koskevasta uudesta tulkinnasta.

Niin sanottu luottamuksensuojaperiaate on vakiintunut itsenäiseksi hallinto-oikeudelliseksi periaatteeksi. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimijan on suojeltava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuoja turvaa yksityisen perusteltuja odotuksia ja asemaa etenkin suhteessa viranomaistoiminnan odottamattomiin ja yksityisen kannalta haitallisiin tai muuten epäedullisiin muutoksiin. Voimassa oleviin olosuhteisiin tai muihin oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuihin odotuksiin ei voida puuttua yksipuolisesti viranomaisen taannehtivilla toimenpiteillä. Yksityisen tulee voida luottaa siihen, ettei viranomaisen toiminta yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti. Vilpittömässä mielessä olevalla toimineella ja toimivalla yksityisellä henkilöllä, yrityksellä tai muulla oikeussubjektilla tulee tietyin, perustelluin edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisen toimintaan (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s.95).

Saadun selvityksen perusteella Sepän ja muiden vaalimainoksia kehäteiden varrelle asettaneiden on ollut lupa luottaa siihen, ettei annettu ja heidän tiedossaan oleva ohjeistus yhtäkkiä muutu. Tieto Liikenneviraston uudesta tulkinnasta olisi tullut saattaa jo hyvissä ajoin etukäteen vaaliin osallistuneiden tietoon.

Yhteenvedon totean, että Liikenneviraston menettely asiassa on ollut luottamuksensuojaperiaatteen vastaista. Laillisuusvalvojan tehtäviin ei kuulu arvioida vahingonkorvauskysymyksiä. Mielestäni asiassa tulisi kuitenkin harkita myös hyvityksen suorittamista sitä vaativille.

Saatan tämän käsitykseni Liikenneviraston tietoon lähettämälle sille jäljennöksen tästä päätöksestä.

Koska seuraavat Euroopan parlamentin jäsenten vaalit pidetään toukokuun lopussa 2014, pyydän lisäksi Liikenneviraston lausuntoa siitä, millä tavoin virasto aikoo ohjeistaa vaalimainonnan kehäteillä tulevissa vaaleissa. Pyydän Liikenneviraston lausuntoa 28.2.2014 mennessä.

- - -

Samansisältöinen päätös (dnro 4007/4/12) on samanaikaisesti lähetetty myös Yrjö Rossille, joka on ilmoittanut yhtyvänsä Sepän kanteluun.