

21.2.2020

EOAK/4180/2017

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

FINRAIL OY:N RUOTSINKIELINEN VERKKOTIEDOTTAMINEN

1 ASIAN VIREILLETULO

Oikeusasiamiehen kansliassa pantiin vuonna 2017 merkille, että silloinen rautatielain nojalla liikenteen ohjauspalveluita tuottava Finrail Oy tiedotti verkkosivuillaan suomeksi ja englanniksi muttei lainkaan ruotsiksi. Kysymys yhtiön kielellisistä velvoitteista otettiin tutkittavaksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteesta.

2 ASIAN SELVITTÄMINEN

Finrail Oy:tä pyydettiin antamaan selvitys, jonka se antoi 7.9.2017. Selvityksen perusteella päätin vielä pyytää lausunnon liikenne- ja viestintäministeriöltä sekä uuden selvityksen Finrail Oyl:ltä ja selvityksen silloiselta Liikennevirastolta. Liikennevirasto antoi 18.10.2017 ja Finrail Oy 19.10.2017 päivätyn selvityksen. Liikenne- ja viestintäministeriö antoi 17.11.2017 päivätyn lausunnon dnro LVM/1708/02/2017.

Tämän jälkeen on 1.1.2019 lukien tullut voimaan laaja muutos, jossa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala uudistettiin siten, että Liikenteen turvallisuusvirasto, Viestintävirasto ja Liikenneviraston tietyt toiminnot yhdistettiin uudeksi virastoksi, Liikenne- ja viestintävirastoksi, ja entinen Liikennevirasto on jatkanut tehtäviään Väylävirastona. Samassa yhteydessä on perustettu Traffic Management Finland Oy, joka on liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa toimiva valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö. Sen toimialana on lennonvarmistusliiketoiminta sekä muu lentoliikenteeseen liittyvä liiketoiminta, meri-, rautatie- ja tieliikenteen ohjaus ja -hallinta sekä niihin liittyvän tiedon keruu, hallinta ja hyödyntäminen.

Olen 18.12.2019 antanut päätökseni, joka koski muun muassa Traffic Management Finland Oy:n nimeä. Tässä asiassa liikenne- ja viestintäministeriö antoi 26.4.2019 päivätyn lausunnon dnro LVM/358/02/2019 ja toimitti tänne Traffic Management Finland Oy:n 25.3.2019 päivätyn selvityksen.

Asiakirjoista ilmenee muun muassa, että nyt tarkastelussa oleva Finrail Oy on nyttemmin yksi Traffic Management Finland Group:n yhtiöistä, jotka vastaavat kukin omista liikennemuotokohdaisista liikenteenohjauspalveluista. Finrail Oy tarjoaa Suomessa valtion rautatieverkolla rautatieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluita. Liikenneviraston ohjaus- ja hallintapalveluiden yhtiöittämisen yhteydessä Finrail Oy:n tehtävänkova on muuttunut vuoden 2019 alusta alkaen suuresti.

Edelleen voidaan havaita, että Finrail Oy:llä ei enää ole itsenäisiä omia verkkosivuja vaan yhtiötä koskevat sivut löytyvät Traffic Management Finland Oy:n verkkosivujen yhteydestä. Sivuilta ilmenee Finrail Oy:tä koskevaa tietoa olevan saatavilla myös ruotsiksi.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Säännöksen perusteluiden mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Säännös kattaa sekä viranomaiselle jo kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palveluiden hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamisen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179).

Hallintolain perusteluissa on todettu, että julkisen hallintotehtävän käsite viittaa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteensomaisia piirteitä. Keskeistä on myös, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon (HE 72/2002 vp, s. 48).

Kielilain 25 §:n mukaan, jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta. Jos tehtävän vastaanottaja määräytyy viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista kielellistä palvelua. Tämä tulee myös varmistaa viranomaisen antaessa muun kuin julkisen hallintotehtävän yksityisen hoidettavaksi, jos tämän lain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii.

Kielilakia koskevassa hallituksen esityksessä ollut alkuperäinen säännösehdotus (HE 72/2002 vp, s. 124) oli olennaisesti erilainen ja se muuttui siinä määrin perustuslakivaliokunnassa, että tässä yhteydessä on tarkoituksenmukaista tuoda esiin vain perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitetyjä näkökohtia.

Valiokunta totesi, että kyse oli julkisten tehtävien yksityistämiseen liittyvästä sääntelystä, joka oli välittömässä yhteydessä perustuslain 124 §:ään ja joka tuli kiinnittää perustuslain käsitteistöön sillä tavoin, että lakiin otetaan yleissäännös lain viranomaisia koskevien säännösten soveltamisesta kaikkiin niihin, joille on säädetty julkinen hallintotehtävä. Lisäksi tätä pääsääntöä täydentämään tarvittiin alkuperäisessä ehdotuksessa ollut erityissäännös viranomaisen varautumisvelvollisuudesta silloin, kun tehtävä on lain nojalla konkreettisesti annettu yksityiselle vasta viranomaisen päätöksellä tai muulla toimenpiteellä taikka viranomaisen ja yksityisen välisellä sopimuksella. Kun otetaan huomioon edellä mainitun yleissäännöksen sisältö, varmistumisvelvollisuuden tuli valiokunnan mukaan kohdistua siihen, että tehtävää hoidettaessa annetaan kielilain mukaista kielellistä palvelua. Vastaanottajan antama palvelusitoumus voi olla tapa varmistua tästä vaatimuksesta. Toisaalta viranomaisella ei ole erillistä varmistumisvelvollisuutta, jos hallintotehtävä on annettu yksityiselle suoraan lailla.

Vielä valiokunta totesi, että edellä mainittu varmistumisvelvollisuus tulee ulottaa hallituksen esityksen perusajatuksen mukaisesti myös tapauksiin, joissa kysymys ei ole perustuslain tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän siirtämisestä vaan muunlaisesta yksityisten palvelujen käyttämisestä julkisessa toiminnassa. Varmistumisvelvollisuus on tällaisissa tapauksissa, jos kielilain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii (PeVM 9/2002 vp, s. 5–6).

Kielilain 32 §:ssä puolestaan säädetään viranomaisen tiedottamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Asianomaisen ministeriön on huolehdittava siitä, että yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto annetaan koko maassa molemmilla kansalliskielillä. Kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee 2 momentin mukaan antaa suomen ja ruotsin kielellä. Edelleen saman pykälän 3 momentin mukaan viranomaisten laatimien selvitysten, päätösten tai muiden vastaavien tekstien julkaiseminen ei velvoita kääntämään niitä sellaisinaan. Viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista.

Kielilain 6 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa tarkoitetaan: 1) yksikielisellä viranomaisella valtion viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia, sekä yksikielisen kunnan viranomaista samoin kuin kuntayhtymän viranomaista, jos kuntayhtymään kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia; sekä 2) kaksikielisellä viranomaisella valtion keskushallintoviranomaista ja muuta viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta, ja kaksikielisen kunnan viranomaista sekä kuntayhtymän viranomaista tai kuntalain 51 §:ssä tarkoitettua kuntien yhteistä toimielintä, jos kuntayhtymässä tai kuntien yhteistoiminnassa on erikielisiä kuntia taikka vähintään yksi kaksikielinen kunta. Viranomaisen alueellisen yksikön tai muun alueellisen organisaation kielellinen asema määräytyy 3 momentin mukaan sen virka-alueen kielellisen aseman mukaan.

Rautatielain – sellaisena kuin se oli voimassa asiaa tutkittavaksi otettaessa – 36 §:n 1 momentin mukaan rataverkon haltija voi järjestää liikenteenohjauspalvelut itse tai hankkia ne julkisilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Saman pykälän 5 momentin nojalla liikenteenohjauspalveluja tarjoavan yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovellettiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja liikenteenohjauspalvelutehtäviä.

Rautatielakia koskevan hallituksen esityksen alkuperäisissä perusteluissa ja lakiehdotuksessa tuotiin esiin, että näitä palveluita tarjoavan yhtiön on noudatettava hyvän hallinnon vaatimuksia (HE 262/2010 vp, s. 41). Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnön johdosta tämä viittaus poistettiin lopullisesta laista, mutta syy tähän ei ollut se, etteikö kyseisiä vaatimuksia olisi tullut noudattaa, vaan se, ettei hallituksen esityksen viittausta pidetty riittävän täsmällisenä, kun sillä tarkoitettiin yleishallinto-oikeudellisen lainsäädännön noudattamisvelvollisuutta. Valiokunta ei pitänyt tällaista viittausta tarpeellisena, kun oli muutoinkin selvää, että mainittu lainsäädäntö soveltuu momentissa tarkoitettuun toimintaan sellaisenaan (LiVM 26/2010 vp, s. 6).

Aiemmassa ratkaisukäytännössäni olen arvioinut julkista hallintotehtävää hoitavan yhtiön kielellisiä velvoitteita tiedottamisessa seuraavasti.

Olen katsonut kielilain 6 §:n ja 32 §:n perusteella, että yhtiöiden kielelliset velvoitteet määräytyvät käytännössä lähtökohtaisesti sen kunnan kielellisen aseman perusteella, jossa ne sijaitsevat. Näin ollen, kun kyse oli kaksikielisen kunnan omistamasta vuokra-asuntoja tarjoavasta yhtiöstä tai kaksikielisessä kunnassa toimivasta yleishyödyllisestä yhteisöstä, ainakin niiden perustiedot, yhteystiedot ja tuettua vuokra-asuntoa koskevan asuntohakemuksen vireille panemiseksi tarvittavat tiedot tulee olla internet-sivuilla saatavilla suomen ja ruotsin kielellä. Lisäksi internet-sivuilla oli oltava molemmilla kielillä tieto muun muassa siitä, mistä asunnon hakemista kaavaileva tai hakemuksensa vireille jo pannut henkilö voi saada lisätietoa omalla kielellään. Yksikielisten kuntien vuokratyöyhtiöiden ja valtakunnallisesti toimivan yleishyödyllisen yhteisön mahdollisen alueellisen yksikön kielelliset velvoitteet sitä vastoin voivat käsitykseni mukaan määräytyä kunkin yhtiön tai sen alueellisen yksikön toimialueen kielen mukaisesti vastaavalla tavalla kuin jos kyse olisi yksikielisellä alueella sijaitsevasta viranomaisesta tai valtakunnallisen viranomaisen alueellisesta toimipaikasta (OA dnro 1930/2/13).

3.2 Kannanotto

Nyt esillä olevassa asiassa arvioitavana ei ole se, mitä kieltä varsinaisessa liikenteenohjauksessa käytetään liikenteenohjauspalvelua antavan yhtiön ja rautatieliikenteen harjoittajan (tai radan kunnossapitoyritysten) välisessä viestinnässä, vaan siitä, miten julkista hallintotehtävää hoitava osakeyhtiö tiedottaa toiminnastaan yleisölle verkkosivuillaan. Kyse on siten julkisen hallintotehtävän määrittelystä ja tähän kytkeytyvästä velvollisuudesta noudattaa viranomaisia koskevia kielilain säännöksiä.

Edellä kohdassa 3.1 selostetun sääntelyn perusteella Finrail Oy on hoitanut liikenteenohjauspalveluja perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä, jossa tulee noudattaa kielilain viranomaisia koskevia säännöksiä (25 §). Näihin kuuluu muun muassa 32 §, joka koskee yleisölle suunnattua tiedottamista esimerkiksi verkkosivuilla. Oikeusasiamiehen kielellisiä oikeuksia koskevassa ratkaisukäytännössä on lukuisia kertoja otettu kantaa kielilain 32 §:n soveltamiseen, ja ratkaisuja on julkaistu oikeusasiamiehen kanslian verkkosivuilla (www.oikeusasiamies.fi).

Kielilain soveltamisalasta totean, että lain 25 §:n nojalla yksityisen tulee noudattaa kielilakia viranomaisten tavoin yhtäältä silloin, kun julkinen hallintotehtävä on annettu sille suoraan lailla, ja toisaalta silloin, kun tehtävä on lain nojalla konkreettisesti annettu sille vasta viranomaisen päätöksellä tai muulla toimenpiteellä taikka viranomaisen ja yksityisen välisellä sopimuksella. Silloin, kun on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, kielelliset velvoitteet seuraavat täysimääräisesti suoraan laista. Laki ei siten jätä harkinnanvaraa siinä, tuleeko kyseisen tahon noudattaa lakia vai ei, tai voiko se tarkoituksenmukaisuussyistä noudattaa sitä vain joiltakin osin.

Kielilain 32 §:n lähtökohta tiedottamisessa on puolestaan se, että kaksikielisten viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen on käytettävä kansalliskieliä tasapuolisesti kaikessa toiminnassa. Niiden tulee siten huolehtia kummankin kieliryhmän tiedontarpeesta myös aineistoa verkossa julkaistaessa. Kaikkien verkkopalveluiden tai verkossa julkaistavan aineiston ei kuitenkaan tarvitse olla kielellisesti täysin samanlaista, eli verkkosivujen ei tarvitse olla identtiset ollakseen kielilain mukaiset.

Edellä todetun perusteella valtakunnallisesti toimivan eli kielilain mukaisten kielellisten velvoitteidensa näkökulmasta kaksikieliseen viranomaiseen rinnastuvan Finrail Oy:n tiedottaminen verkkosivuillaan on ollut puutteellista, kun se on tiedottanut suomeksi ja englanniksi muttei lainkaan ruotsiksi.

Asian arvioinnissa olen ottanut huomioon sen, että asian tutkimisen aikana Finrail Oy ilmoitti julkaisseensa verkkosivunsa myös ruotsinkielellä ja vastaisuudessa soveltuvassa laajuudessa tarjoavansa muuta verkkotiedotusta myös ruotsiksi – joskin se katsoi kielellisten velvoitteidensa määräytyvän – ei kielilain 25 §:n vaan – kielilain 24 §:n perusteella (liikelaitoksen sekä valtion ja kunnan yhtiön kielelliset palvelut). Lisäksi asian tutkittavaksi ottamisen jälkeen on toteutettu laaja uudistus, jonka yhteydessä Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut yhtiöitettiin ja perustettiin kokonaan uusi valtionyhtiö, jolle on annettu julkisia hallintotehtäviä. Samassa yhteydessä myös Finrail Oy:n tehtäväkuva on muuttunut. Finrail Oy on nyttemmin yksi Traffic Management Finland Group:n yhtiöistä, ja Traffic Management Finland Oy:n verkkosivuilta voidaan havaita, että Finrail Oy:tä koskevaa tietoa on saatavilla myös ruotsiksi.

Edellä todettuun nähden en katso aiheelliseksi enää enemmälti ottaa asiaan kantaa.

Saatan kuitenkin yleisellä tasolla edellä julkisen hallintotehtävän ulkoistamisesta ja siihen liittyvistä kielellisistä velvoitteista esittämäni näkökohdat liikenne- ja viestintäministeriön, Väyläviraston ja Finrail Oy:n tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni liikenne- ja viestintäministeriölle ja pyydän sitä ilmoittamaan ratkaisustani muille mainituille tahoille.